

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

TOM XIV, ZESZYT 13

CZĘŚĆ III

<http://piz.san.edu.pl>

Zarządzanie organizacjami publicznymi

Redakcja

Aleksander Noworól

Łódź 2013

Całkowity koszt wydania Zeszytu 13, części III
sfinansowany ze środków Uniwersytetu Jagiellońskiego

Zeszyt recenzowany

Redaktor: Aleksander Noworól
Korekta językowa: Witold Kowalczyk
Skład i łamanie: Witold Kowalczyk
Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© Copyright by Społeczna Akademia Nauk

ISSN: 1733-2486

Wydawnictwo
Społecznej Akademii Nauk
ul. Kilińskiego 109, 90-011 Łódź
42 676 25 29, w. 339, e-mail: wydawnictwo@spoleczna.pl

Wersja drukowana wydania jest wersją podstawową
Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii,
ul. Duża 1, 05-270 Marki, www.c-p.com.pl; biuro@c-p.com.pl

Spis treści

Od Redakcji	5
Konrad Raczkowski, Witold Mikułowski, <i>Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego</i>	11
Danuta Mierzwa, <i>Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach spółdzielczych – ekonomiczne implikacje</i>	23
Stanisława Sokołowska, Anna Mijał, <i>Współczesne uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego na przykładzie województwa opolskiego</i>	37
Aleksander Noworól, <i>Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia</i>	53
Michał Flieger, <i>Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego. Zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań</i>	67
Ewa Glińska, <i>Foresight jako narzędzie zarządzania miastem</i>	79
Dorota Jendza, <i>Integracja i dylematy z nią związane w jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności w Polsce</i>	97
Marzena Kramarz, <i>Konfiguracja zasobów przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji wyrobów hutniczych</i>	113
Katarzyna Krot, <i>Właściwości i struktura zaufania opartego na kompetencjach w relacji lekarz–pacjent</i>	125
Krzysztof Krukowski, <i>Struktury organizacyjne urzędów miast w kontekście zarządzania procesowego</i>	139
Justyna Kujawska, <i>Wykorzystanie analizy kosztów w zarządzaniu szpitalem publicznym</i>	151
Piotr Lenik, <i>Zastosowanie przez szpitale publiczne kart kontrolnych przy kontraktowaniu usług medycznych</i>	163
Andrzej Michaluk, Stanisława Ostasiewicz, Ryszard Kryszewski–Jasiński, <i>Modele kształcenia podchorążych w szkołach oficerskich na kierunkach menedżerskich w zakresie przedmiotów ilościowych w latach 1995–2012</i>	175
Marian Oliński, <i>Efekty wspierania przedsiębiorczości społecznej na przykładzie warmińsko-mazurskich spółdzielni socjalnych</i>	191
Andrzej Pawluczuk, <i>Organizacyjne uczenie się w Radzie Miejskiej</i>	203
Maja Prudzienica, <i>Infrastruktura współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi</i>	215
Paweł Romaniuk, <i>Istota zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej</i>	227

Katarzyna Sienkiewicz–Małyjurek, <i>Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym</i>	239
Sylwia Wojciechowska–Filipek, <i>Identyfikacja głównych problemów zarządzania majątkiem policji</i>	251
Joanna A. Jończyk, Anna M. Olszewska, <i>Kwalifikacja czynników stymulujących proinnowacyjną kulturę organizacyjną w szpitalu – wyniki badań empirycznych</i>	267
Sylwia Saczyńska–Sokół, <i>Problem dostosowania oferty kształcenia polskich uczelni do potrzeb rynku pracy</i>	281
Roman Dorczak, <i>Ograniczoność typologii kultur organizacyjnych – próba poszukiwania specyfiki kultury organizacyjnej instytucji edukacyjnych</i> ...	291
Marek Siemiński, <i>Kształtowanie kultury organizacyjnej w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Olsztyna</i>	301
Hanna Gemza, <i>Zarządzanie szkołą dla tworzenia efektywnego środowiska uczenia się</i>	315
Laura Rabiej, <i>Szkoła jako organizacja ucząca się</i>	329
Danuta Stawasz, Dorota Sikora–Fernandez, <i>Sprawność zarządzania bezpieczeństwem publicznym w mieście zgodnie z koncepcją smart city</i>	335
Andrzej Woźniak, Robert Seliga, <i>Wpływ narzędzi marketingu relacyjnego na kształtowanie się mapy interesariuszy dla jednostek medycznych</i>	347
Maciej Zastempowski, <i>Globalization and its impact on the innovative potential of polish hidden champions</i>	359

Aleksander Noworól

Uniwersytet Jagielloński

Od Redakcji

Przedstawiany Czytelnikom zeszyt czasopisma „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” dobrze wpisuje się w szeroką tematykę tegorocznych publikacji. Zestaw 28 artykułów demonstruje przy tym badania i refleksję naukową dotyczącą głównie różnych obszarów metodycznych i problemowych powiązanych z zarządzaniem sprawami publicznymi. Mamy tu i rozważania teoretyczne, bazujące na syntetycznym oglądzie obszernej literatury przedmiotu, a także raporty z konkretnych projektów badawczych, wnikających w szczegółowe aspekty zarządzania różnego typu organizacjami.

Zeszyt otwiera – znamienny dla tematyki całości – artykuł Konrada Raczkowskiego i Witolda Mikułowskiego, pt. „Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego”. Autorzy konkretyzują używane powszechnie pojęcia i porządkują stosowane nazewnictwo związane z zarządzaniem publicznym. W innym tekście, także poświęconym kwestiom definicyjnym, zatytułowanym „Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia” Aleksander Noworól przedstawia zmieniającą się koncepcję postrzegania terytoriów przez pryzmat nauk o zarządzaniu, a jednocześnie w kontekście osiągnięć ekonomii instytucjonalnej. Ewa Glińska w artykule pt. „Foresight jako narzędzie zarządzania miastem” wskazuje szczególne ujęcie problematyki zarządzania terytorialnego, pokazując zależności, dzięki którym nowoczesne miasta stanowią siłę napędową kreatywnych pomysłów, innowacyjnych technologii, zrównoważonego rozwoju i społeczno-ekonomicznego bogactwa w otwartej i globalizującej się gospodarce. Szereg kolejnych artykułów odnosi się do aktywności zarządczych organizacji publicznych, a zwłaszcza organów i jednostek administracji publicznej. Dwa

teksty poświęcone są doświadczeniom związanym z wdrażaniem zarządzania procesowego w administracji. Są to artykuły Krzysztofa Krukowskiego, zatytułowany „Struktury organizacyjne urzędów miast w kontekście zarządzania procesowego”, oraz Michała Fliegera, pt. „Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego. Zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań”. Autor ten dowodzi, że pomimo zalet związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego, jego wykorzystanie w praktyce funkcjonowania urzędów gmin jest wciąż niewielkie. Artykuł autorstwa Andrzej Pawluczuka, zatytułowany „Organizacyjne uczenie się w Radzie Miejskiej” podkreśla, że takie uczenie się ma intuicyjny charakter, a niedostateczną uwagę poświęca się ewaluacji i analizie efektów oraz wprowadzaniu rozwiązań innowacyjnych. Paweł Romaniuk w artykule pt. „Istota zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej” wykazuje, że odpowiednio przemyślany, skonstruowany i wdrożony system zarządzania ryzykiem w jednostce stanowi fundament prawidłowości realizowanych działań. W funkcjonowanie urzędu administracji publicznej wnika tekst Marka Siemińskiego, zatytułowany „Kształtowanie kultury organizacyjnej w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Olsztyna”. Autor podkreśla, że holistyczne spojrzenie na zarządzanie skutkuje koniecznością wzmocnienia miękkich umiejętności przez menedżerów, szczególnie w aspekcie kształtowania i modyfikowania organizacyjnych systemów wartości. Obserwacje te odnosi do działalności administracji publicznej. Zarządzaniu w samorządzie terytorialnym poświęcony jest też tekst Mai Prudzienicy pt. „Infrastruktura współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi”. Autorka dowodzi, że istotą tworzenia infrastruktury współpracy jest przede wszystkim dążenie do utrwalania względnie stałych, unormowanych i ciągłych relacji pomiędzy sektorem publicznym a sektorem organizacji pozarządowych. Umożliwić to powinno m.in. bardziej efektywne wykorzystanie zasobów lokalnych.

Kwestie szeroko rozumianego zarządzania bezpieczeństwem poruszają kolejne artykuły. Dorota Jendza w tekście „Integracja i dylematy z nią związane w jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności w Polsce” ujawnia szereg prawidłowości, które konkluduje postulatem konsolidacji – także w Polsce, na wzór doświadczeń zagranicznych – systemów kontroli bezpieczeństwa i jakości żywności. W tekście zatytułowanym „Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym” Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek dowodzi, że ryzyka nie można dokładnie zmierzyć, wskazane jest jednak szacowanie skali konsekwencji potencjalnych zagrożeń i prawdopodobieństwa ich wystąpienia ze względu na konieczność przygotowania się do podejmowania decyzji i działań w warunkach niepewności. Sylwia Wojciechowska-Filipek w artykule

pt. „Identyfikacja głównych problemów zarządzania majątkiem policji” podejmuje badania organizacji specyficznej, a – z uwagi na uwarunkowania prawne – szczególnie zhierarchizowanej i zbiurokratyzowanej. Ujawnia, że – pomimo tych uwarunkowań – niezbędne staje się usprawnienie zarządzania policją m.in. poprzez wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego.

Prezentowany zeszyt porusza problematykę zarządzania w kilku ważnych dla społeczeństwa sektorach tematycznych. Szereg artykułów ujawnia więc warunki i prawidłowości zarządzania w edukacji, zarówno wyższej, jak i powszechnej. W tekście zatytułowanym „Problem dostosowania oferty kształcenia polskich uczelni do potrzeb rynku pracy” Sylwia Saczyńska-Sokół przytacza wyniki badań, wskazujące na brak spójności pomiędzy ofertą kształcenia a potrzebami rynku pracy. Autorka wiąże to z niedoskonałością systemu, który przez szereg lat pozostawał „obojętny” na rozwój kierunków kształcenia, bez zwracania uwagi na ich adekwatność do potrzeb gospodarki. Stanisława Sokołowska i Anna Mijał w artykule pt. „Współczesne uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego na przykładzie województwa opolskiego” wskazują bariery rozwoju szkolnictwa związane z demografią. Podkreślają, że regionalna polityka społeczna powinna wspierać w perspektywie długookresowej korzystne przemiany demograficzne, a tworzone dla ludzi młodych warunki ekonomiczne powinny zachęcać do podejmowania decyzji zawodowych opartych na pracy w regionie, wpływając na jego rozwój i w nim uczestnicząc. Zmian w strukturach szkolnictwa wojskowego dotyczy tekst zatytułowany „Modele kształcenia podchorążych w szkołach oficerskich na kierunkach menedżerskich w zakresie przedmiotów ilościowych w latach 1995–2012” autorstwa Andrzeja Michaluka, Stanisławy Ostasiewicz oraz Ryszarda Kryszewskiego-Jasińskiego. Autorzy stoją na stanowisku, że brak zainteresowania resortu obrony narodowej projektowaniem nowych rozwiązań edukacyjnych nie zwalnia uczelni ze stałej troski nad dostosowywaniem swoich programów do potrzeb przyszłej służby wojskowej. W kolejnym artykule poświęconym problematyce zarządzania w szkolnictwie, zatytułowanym „Ograniczoność typologii kultur organizacyjnych – próba poszukiwania specyfiki kultury organizacyjnej instytucji edukacyjnych”, Roman Dorczak postuluje założenie wielokulturowości kultury organizacyjnej szkoły. Badanie stanu kultury organizacyjnej szkół i czynników mogących wspierać kształtowanie się właściwej „wielokulturowej” kultury organizacyjnej stanowi – w opinii autora – ważne wyzwanie stojące przed badaczami w dziedzinie zarządzania edukacyjnego. Laura Rabiej w tekście pt. „Szkoła jako organizacja ucząca się” wskazuje szereg istotnych aspektów zarządzania w edukacji, które konkluduje m.in. stwierdzeniem, że dobra szkoła opiera się na dialogu pomiędzy poszczególnymi grupami zaangażowanymi w jej życie, tj. nauczycielami, uczniami, rodzicami i społecznością lokalną. Wyniki badań na temat

efektywnych sposobów organizacji przestrzeni uczenia się uczniów, szczególnie pod kątem zarządzania dla tworzenia efektywnych środowisk uczenia się, przedstawia Hanna Gemza. W artykule pt. „Zarządzanie szkołą dla tworzenia efektywnego środowiska uczenia się” autorka ujawnia znaczenie myślenia strategicznego, podkreślając, jak ważnym aspektem funkcjonowania szkoły jest jej wizja, rozumiana jako główna ideologia.

Kolejnym branżowym obszarem zarządzania, któremu poświęcono artykuły tego zeszytu, jest funkcjonowanie organizacji służby zdrowia. Joanna Jończyk i Anna Olszewska, w tekście zatytułowanym „Kwalifikacja czynników stymulujących proinnowacyjną kulturę organizacyjną w szpitalu – wyniki badań empirycznych”, wskazują zestaw czynników stymulujących innowacyjność w szpitalu. Do czynników tych zaliczają m.in.: świadomość celów strategicznych szpitala oraz zintegrowanie personelu wokół celów organizacji, przy zastosowaniu odpowiednich mechanizmów motywowania i nagradzania personelu. W artykule pt. „Właściwości i struktura zaufania opartego na kompetencjach w relacji lekarz–pacjent” Katarzyna Krot ujawnia dwie przesłanki determinujące zaufanie do kompetencji lekarzy, a są to: przekonanie, że lekarze to profesjonaliści posiadający niezbędną i aktualną wiedzę medyczną oraz – warunkowane behawioralnie – poleganie na lekarzu jako instytucji społecznej. Justyna Kujawska, w artykule zatytułowanym „Wykorzystanie analizy kosztów w zarządzaniu szpitalem publicznym”, zajmuje się finansowymi aspektami zarządzania w służbie zdrowia. Kierującym szpitalami rekomenduje zbieranie danych finansowych na poziomie pacjenta, co powinno pozwolić na lepsze wyjaśnienie zróżnicowania kosztów leczenia. W kolejnym artykule, pt. „Zastosowanie przez szpitale publiczne kart kontrolnych przy kontraktowaniu usług medycznych”, Piotr Lenik zaleca stosowanie coraz wyższych standardów w zakresie identyfikowania problemów związanych z realizacją procedur medycznych. Zwraca uwagę na znaczenie efektywności pracy kadry zarządzającej szpitalami. Andrzej Woźniak i Robert Seliga w artykule „Wpływ narzędzi marketingu relacyjnego na kształtowanie się mapy interesariuszy dla jednostek medycznych” wskazują, że współczesne narzędzia i koncepcje marketingu pomagają w sposób efektywny budować i zarządzać siecią powiązań szpitala z interesariuszami w procesie zarządzania strategicznego w jednostkach medycznych.

Jakkolwiek tematyka zeszytu wiąże się głównie z zarządzaniem publicznym, kilka artykułów porusza zagadnienia zarządzania w organizacjach gospodarczych. Danuta Mierzwa, w artykule pt. „Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach spółdzielczych – ekonomiczne implikacje”, zauważa pewne oznaki braku dostosowania do współczesnych uwarunkowań gospodarczych. Wnioskuje, że jeśli spółdzielnie mają przetrwać w gospodarce rynkowej, to potrzebna jest zmiana mentalności ich członków. Zagadnień ekonomii społecznej

dotyczy kolejny tekst, autorstwa Mariana Olińskiego, zatytułowany „Efekty wspierania przedsiębiorczości społecznej na przykładzie warmińsko-mazurskich spółdzielni socjalnych”. Analizując wydatki dokonane przez warmińsko-mazurskie spółdzielnie socjalne, autor wykazuje pozytywne oddziaływanie spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną. Marzena Kramarz w swoim tekście porusza problematykę sieci współpracujących organizacji. W artykule pt. „Konfiguracja zasobów przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji wyrobów hutniczych” autorka przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w sektorze dystrybucji wyrobów hutniczych, które wskazują, że o sukcesie przedsiębiorstwa dystrybucyjnego decyduje odpowiednia strategia zasobowa, uwzględniająca sposób pozyskania zasobów dla potrzeb zapewnienia wymaganego poziomu obsługi klienta.

Zachęcając do zapoznania się z przedstawionymi badaniami i teoretycznymi koncepcjami, Redakcja wyraża przekonanie, że lektura niniejszego zeszytu czasopisma „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” poszerzy wiedzę Czytelnika o istotne aspekty zarządzania, szczególnie w obszarze zarządzania publicznego. Życzymy interesującej i rozwijającej lektury.

Konrad Raczkowski
Społeczna Akademia Nauk

Witold Mikułowski
Społeczna Akademia Nauk

Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego

Specifics and dilemmas of public management in the 21st century

Abstract:

The objective of this paper is an attempt to specify the essence of public management from the perspective of its definition consensus – stemming from public governance. Determining the scope of relations of notions used and their mutual interdependencies may be a driving force for adoption of uniform terminology – as applied in scientific research, teaching, legislation and the practice of operating public institutions. It is of significance in relation to other scientific discipline such as sciences concerning politics, economy, sciences of administration or law which have crafted their own definitions holding a similar semantic scope covering the same concepts used by various disciplines where they do not necessarily hold the same meaning.

The paper attempts to answer the question: whether public management refers to the operations of specific, relatively autonomous entities of the public sector, or to the relations between them? To put it another way, is it possible to talk about management on the macro-organizational scale of the system of public administration structure (entities) – for both the government administration as well as local government administration?

Key-words: public management, governance, defining, administrating, science

Wstęp

W naukach społecznych i humanistycznych dosyć często występuje zjawisko tworzenia różnych terminów o podobnym zakresie pojęciowym lub używania takich samych terminów przez różne dyscypliny, w których nie oznaczają one koniecznie tego samego. Do takich terminów należą m.in. „zarządzanie” i „zarządzanie publiczne”, które stanowią główny przedmiot badań nauk o zarządzaniu i są powszechnie używanymi terminami w innych dyscyplinach naukowych (np.: naukach o polityce, ekonomii, naukach o administracji czy prawie). Zjawisko to wynika z kilku powodów.

Po pierwsze, nazewnictwo dotyczące pojęć używanych w pokrewnych dyscyplinach naukowych w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych jest uwarunkowane historycznie i kulturowo. Istotną rolę odgrywa tu język danej dyscypliny, w którym formułowane są pojęcia odnoszące się do zjawisk społecznych występujących w krajach o określonym poziomie rozwoju ekonomicznego i technologicznego oraz w specyficznych warunkach określonego modelu systemu rządzenia opartego nieraz na wielowiekowej tradycji.

Po drugie, te same zjawiska społeczne są przedmiotem badań różnych dyscyplin nauk społecznych i humanistycznych, a każda z nich posiada swój zasób pojęć, które sama wypracowała i rozwijała lub zapożyczyła z innych pokrewnych dziedzin. W tym drugim wypadku używanie tych samych terminów przez różne, nawet blisko spokrewnione dyscypliny naukowe nie musi oznaczać i często w praktyce nie oznacza tożsamości ich zakresu pojęciowego. Zdarza się także, że terminy używane w jednej dyscyplinie mają swoje blisko znaczące, ale odmienne odpowiedniki w innej.

Poza tym, w miarę swego rozwoju i pod wpływem dyscyplin pokrewnych, następuje ewolucja języka i niektóre dawniej stosowane w nauce i praktyce terminy są zastępowane przez inne, pochodzące z innych dyscyplin i częściej stosowane we współczesnej praktyce. Klasycznym i jednocześnie istotnym dla naszych rozważań przykładem takiej ewolucji jest stopniowy proces zastępowania w praktyce różnych organizacji i w języku potocznym terminu „administracja” (administrowanie) przez bardziej nowocześnie brzmiący termin „zarządzanie”. W rezultacie oba te terminy mogą w praktyce organizacji funkcjonować równolegle i znaczyć to samo. Mamy na przykład „administrację domów mieszkalnych” i „zarząd nieruchomości”. „Administracyjny mechanizm rozdziału dóbr publicznych” [Rosenbloom, Kravchuk 2005] i „Zarządzanie dobrami publicznymi”. W Statucie Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracji [Status & Regulations IIAS 2010] mamy w wersji francuskiej „Conseil d'Administration” (Rada administracyjna), którego odpowiednikiem w wersji angielskiej jest „Executive Committee”, co może się z kolei przekładać na język polski jako „Komitet wykonawczy” równie dobrze, jak i „Rada nadzorcza”.

Widać zatem wyraźnie, iż nauki o zarządzaniu w miarę upływu czasu będą zmuszone dokonywać ciągłej konfrontacji i weryfikacji podstawowych zagadnień filozofii poznania w wymiarze ontologicznym, epistemologicznym oraz metodologicznym [Sułkowski 2012], gdzie niezrozumienie lub różna interpretacja podstawowych pojęć może być przyczyną niedomówień, a co gorsza – tworzenia błędnych paradygmatów naukowych. Z tego względu celem niniejszego artykułu jest zaproponowanie jednolitego, a przynajmniej ujednoliconego języka pojęciowego w zakresie zarządzania publicznego, zwłaszcza w kontekście rządzenia publicznego.

Zarządzanie publiczne w systemie rządzenia publicznego

Dziś powszechnie wiadomo (przynajmniej w zainteresowanych kręgach naukowych), że „zarządzanie jest procesem podejmowanym przez jedną lub więcej osób w celu koordynacji działań innych osób, aby osiągnąć wyniki nieosiągalne dla osoby działającej pojedynczo” [Ivancevich, Donnelly 1989]. Wiadomo też, że zarządzanie jest postrzegane jako nauka i sztuka, jeżeli wywodzi się z umiejętności oraz mistrzostwa działania [Kozuch 2007; Galata 2006; Sudoł 2011]. W procesie podejmowania decyzji sposób zarządzania decyduje o możliwościach rozwijania organizacji lub przyczynia się do jej upadku [Nowak, Glinka, Hensel 2011].

Jak sama nazwa wskazuje, termin „zarządzanie publiczne” należy do zasobu pojęć nauk o zarządzaniu. Z samej nazwy tej dziedziny wynika, że chodzi tu o specyficzną funkcję i sferę działalności, w której ma ona zastosowanie. Wynika z niego również, że zarządzanie w sektorze publicznym ma charakter specyficzny i że występują tu istotne różnice w stosunku do podobnych funkcji w sektorze niepublicznym, co głównie dotyczy przedsiębiorstw prywatnych i ich związków, ale także organizacji społecznych.

„O ile zarządzanie w sensie ogólnym polega na celowym działaniu poprzez innych ludzi, o tyle w przypadku zarządzania publicznego osiąga się cele poprzez inne organizacje. Stąd koordynacja działań organizacji, które są formalnie autonomiczne, ale funkcjonalnie współzależne, ma podstawowe znaczenie w obszarze zarządzania publicznego” [Metcalf 1993].

Powstaje w tej sytuacji pytanie, czy zarządzanie publiczne odnosi się do działania poszczególnych, względnie autonomicznych podmiotów sektora publicznego, czy też do relacji między nimi. Inaczej rzecz ujmując, czy można mówić o zarządzaniu w skali makroorganizacyjnej systemu struktur (podmiotów) administracji publicznej? Odpowiedź pozytywna jest w miarę oczywista w odniesieniu do podmiotów instytucjonalnie powiązanych i hierarchicznie sobie podporządkowanych, tak jak w wypadku administracji rządowej. Jest to mniej ewidentne w przypadku systemu obejmującego relacje pomiędzy ad-

ministracją rządową i samorządową, a jeszcze mniej w przypadku relacji pomiędzy poszczególnymi prawnie samodzielnymi (jak sama nazwa wskazuje) samorządami. Zakładając pozytywną odpowiedź na to pytanie, należałoby co najmniej rozróżnić wymiar makroorganizacyjny zarządzania w skali wielopodmiotowych systemów administracji publicznej i wymiar mikroorganizacyjny zarządzania poszczególnymi podmiotami tego systemu (ewentualnie także ich relacjami z bezpośrednim otoczeniem).

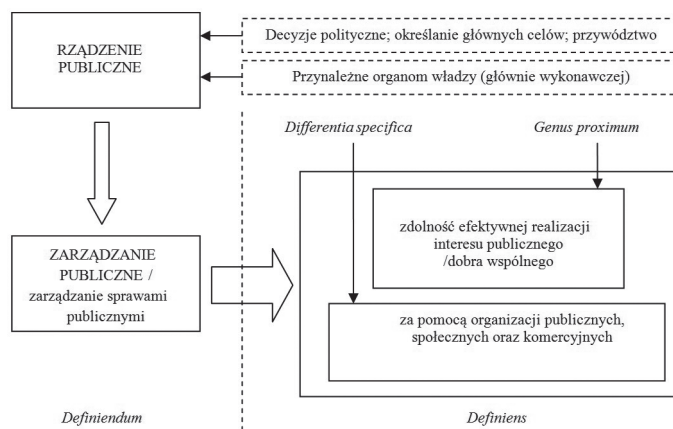
Nasuwa się też pytanie, czy funkcja zarządzania jest jedynie funkcją wewnętrzną organizacji, skierowaną do należących do niej komórek organizacyjnych i osób, które łączą z organizacją więzy organizacyjne (zatrudnienie, podporządkowanie i obowiązek współpracy w realizacji jej celów), czy też także do jej relacji, oddziaływania na jej otoczenie i/lub współdziałania z nim w celu realizacji powierzonych jej zadań i celów. W wypadku zarządzania publicznego chodzi (przynajmniej w założeniu) nie tyle o interesy danej organizacji, ile o interes publiczny. Ten ostatni powinien być synonimem dobra wspólnego, rozumianego jako opieka „nad tym wszystkim, co posiadamy wspólnie, jako ludzie. O dbałość, abyśmy to dziedzictwo chronili i przekazali, nieumniejszone, następnym pokoleniom. To obejmuje wszystko, od dziedzictwa wiedzy i kultury, przez spójność naturalnych ekosystemów, przestrzeń publiczną i tradycje społeczności, niezbędne do życia wspólnie użytkowane lasy, łowiiska i uprawy, aż do niezliczonych innych zasobów, jakie moralnie lub prawnie współposiadamy” [Bollier 2012].

Zarządzenie związane jest z egzekwowaniem takich zachowań, które są zgodne z zaakceptowanymi regułami gry. Z kolei rządzenie polega na ustalaniu reguł egzekwowanych *ex post* w czasie procesu zarządzania oraz formułowania celów, dla których reguły te mają służyć [Staniszki 1998]. Należy zatem przyjąć, iż rządzenie publiczne jest terminem nadrzędnym w stosunku do zarządzania publicznego (rys. 1). Przede wszystkim możliwość sprawowania władzy wynika z możliwości rządzenia. Niemożliwe jest zatem sprawowanie zarządzania publicznego w państwie na szczeblu strategicznym bez posiadania władzy (rządzenie publiczne). Nawet na szczeblu taktycznym, a rzadziej operacyjnym zarządzanie publiczne jest wprost lub pośrednio zależne od rządzenia publicznego.

Rządzenie publiczne stanowi „proces oddziaływania podmiotów (instytucji) publicznych, w tym władzy i administracji publicznej, na przebieg spraw publicznych, których załatwienie leży w interesie ogółu mieszkańców” [Wojciechowski 2010]. Również Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w strategicznym dokumencie z 1997 roku, definiował rządzenie jako „wykonanie ekonomicznej, politycznej i administracyjnej władzy, żeby zarządzać wydarzeniami krajowymi na wszystkich poziomach. Ono obejmuje mecha-

nizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i grupy artykułują swoje interesy, spełniają swoje ustawowe prawa, spełniają obowiązki i mediują swoje różnice” [Definition 2006]. Uprawnione i właściwe wydaje się zatem mówienie o rządzeniu państwem, regionem, miastem. Jednak np.: państwo jest organizacją, a więc zasadne i możliwe jest również mówienie o zarządzaniu państwem (lub zarządzaniu w państwie), pamiętając jednak, iż wynika ono z możliwości sprawowania władzy (a nie odwrotnie). Trudno rozstrzygnąć, czy forsowana terminologia, tj. współzarządzanie (*governance*), odnoszące się do koordynacji działań zbiorowych na wszystkich poziomach w ujęciu międzynarodowym, ponadnarodowym czy globalnym [Jessop 2007], jest pojęciem lepszym.

Rys. 1. Definicyjne określenie terminu „zarządzanie publiczne” w systemie rządzenia publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Termin ten (*governance*) jako swoista koncepcja pojawiła się najpierw w sektorze prywatnym – *corporate governance* – właśnie w znaczeniu władztwa organizacyjnego – poziomu strategicznego rządzenia korporacją w odróżnieniu od poziomu operacyjnego, a następnie został przeniesiony na grunt sektora publicznego jako *public governance*, oznaczającego rządzenie. Można wskazać, iż w zakresie dobrego rządzenia (*good governance*) oznacza ona demokratyczną reprezentację, respektowanie praw człowieka, przestrzeganie prawa, sprawne i skuteczne zarządzanie publiczne, transparentność i odpowiedzialność, szczególne instytucje (zwłaszcza władzy ustawodawczej i sądowniczej), rozwój oraz inne, takie jak: promocja kapitału własnego i bezpieczeństwa, podstawowa gotowość do robienia rzeczy właściwych (usługi dla społeczeństwa), przewidywalność, otwartość oraz przyszła wizja [Gisselquist 2012].

Występują różnice pomiędzy terminami *public governance* oraz *new public management* (tab. 1), jednakże ten pierwszy termin (*public governance*) nie neguje drugiego (NPM), ale stanowi jego uzupełnienie, „koncentruje się na relacjach rządu z otoczeniem” [Zawicki 2002].

Tab. 1. Porównanie terminów *New Public Management* oraz *Public Governance*

Przedmiot oceny	New Public Management	Public Governance
Problematyka	Efektywność	Współzależność
Główna orientacja	Do wewnątrz organizacji	Na relacje pomiędzy organizacjami
Podstawowa obawa	Kontrola administracyjna	Ułatwianie współrzędzenia
Wymiar publiczno-prywatny	komercyjny	Szczególna rola rządu

Źródło: W.J.M Kickert, J.F.M. Koppenjan, *Public Management and Network Management*, [w:] W.J.M Kickert, E.H. Klijn, *Managing Complex Networks in the Public Sector*, Sage Publications 1997 oraz M. Zawicki, *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] J. Hausner, M. Kukiełka, *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, tom II., wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, ss. 72-89.

Zbyt często można odnieść wrażenie, że bierzemy z dobrodziejstwem inwentarza wszelkie naleciałości sloganów czy terminów zapożyczonych z języka angielskiego, które są różnie tłumaczone. W publikacjach naukowych przyjmuje się z kolei zbyt często bezkrytycznie wszelkie uwagi niewidzialnych recenzentów, tylko po to, by opublikować dany artykuł [Alvesson, Sandberg 2013]. Jednocześnie coraz częściej różne wydawnictwa i recenzenci narzucają konieczność wykorzystania danej publikacji w pracy własnej, tylko po to, by podnieść indeks cytowań jakiegoś autora [Wilhite, Fong 2012].

Tak więc termin „zarządzanie publiczne” ma niewątpliwie zastosowanie do funkcji zarządzania w organizacjach publicznych, nie wyklucza to jednak *ipso facto* jego zastosowania także w organizacjach niepublicznych, głównie organizacjach społecznych (nazywanych obecnie niesłusznie organizacjami pozarządowymi), a nawet, w pewnych wypadkach, do przedsiębiorstw prywatnych, którym może być zlecane wykonywanie pewnych funkcji i zadań publicznych.

Nie należy także zapominać o złożonym charakterze systemu rządzenia, jego różnych instytucjach i różnych pełnionych przez nie funkcjach. Powstaje pytanie, czy nauka zarządzania publicznego ma zajmować się jedynie funkcjami zarządzania w ramach cywilnej administracji publicznej, czy ma też zajmować się problemami zarządzania innych elementów systemu rządzenia, takich jak

parlament, instytucje wymiaru sprawiedliwości, kontroli państwowej czy armia. W wypadku tych wszystkich instytucji, funkcja zarządzania ma niewątpliwie charakter wewnętrzny i wtórny w stosunku do głównych funkcji tych instytucji systemu rządzenia. Na ile specyfika zarządzania publicznego wynika ze specyficznej natury tej funkcji, a na ile ze specyfiki podmiotów (organizacji), które tę funkcję realizują?

Stosunek zarządzania publicznego do terminów bliskoznacznych używanych w innych dziedzinach nauk społecznych

Jakie jest znaczenie terminów używanych w kilku innych dziedzinach nauk społecznych, których zakres pojęciowy pokrywa się całkowicie albo w dużym stopniu z pojęciem zarządzania publicznego używanym przez specjalistów z dziedziny nauk o zarządzaniu? Chodzi tu głównie o politologów zajmujących się problematyką polityk publicznych, którzy wprowadzili do języka nauki i praktyki pojęcie „rządzenia” (*governance*), najczęściej z przymiotnikiem „dobre” i/lub „demokratyczne”.

Podobny problem występuje też w języku używanym przez specjalistów z dziedziny nauki administracji lub, jak ostatnio się przyjmuje, z dziedziny „nauk o administracji”, w zdecydowanej większości prawników, wcześniej lub równolegle specjalistów z dziedziny prawa publicznego (głównie, choć nie wyłącznie, prawa administracyjnego) [Chmielnicki 2013]. Dotyczy to także niektórych ekonomistów. Używają oni terminów „zarządzanie publiczne” (ostatnio z dodatkiem „nowe”) zamiennie lub łącznie z terminami „rządzenie”, „rządzenie publiczne” lub „współrządzenie” (*governance*) [Jessop 2007]. Dotyczy to wreszcie w jakimś zakresie także specjalistów z dziedziny finansów publicznych (środki materialne – logistyka, nieruchomości, dobra publiczne), co do których używa się jeszcze starszego polskiego terminu, jakim jest „gospodarka” (lub „gospodarowanie”).

Pierwszą przyczyną takiego stanu wydaje się niedostatek uporządkowanej refleksji i pogłębionej dyskusji teoretycznej dotyczącej zarządzania publicznego jako autonomicznej dyscypliny nauki oraz jej związków z pokrewnymi dyscyplinami nauk społecznych i humanistycznych, między innymi także z nauką prawa, a w szczególności (ale nie wyłącznie) prawa publicznego. Trudno bowiem nie zauważyć i nie docenić wpływu (pozytywnego lub negatywnego) obowiązujących norm prawnych na funkcję zarządzania publicznego i roli, jaką w tej dziedzinie odgrywają akty prawne jako jego istotne elementy i instrumenty. Obowiązujący w Polsce formalnie podział na nauki społeczne i nauki humanistyczne [Dz. U. z 2011 r., nr 179, poz. 1065] jest podziałem sztucznym, czego najlepszym przykładem jest fakt, że nauki o zarządzaniu zostały zakwalifikowane w obowiązujących przepisach do tych obu obszarów nauk. Humanistyczny

wymiar nauki zarządzania jest równie oczywisty, jak i fakt, że zarządzanie jest zjawiskiem nierozzerwalnie związanym z działaniem grup społecznych. Anachronizm obowiązującej klasyfikacji nauk jest jeszcze jaskrawiej widoczny w przypadku zakwalifikowania nauk o administracji jako gałęzi nauk prawnych, obok prawa i prawa kanonicznego (wynikałoby z tego, że prawo kanoniczne nie jest gałęzią prawa, należąc jednocześnie do nauk prawnych). Z tej pseudonaukowej klasyfikacji nauk wynika również logiczny wniosek, że zarządzanie publiczne nie należy do rodziny nauk o administracji, podobnie jak finanse publiczne, ekonomia sektora publicznego czy polityki publiczne.

W tej sytuacji niewątpliwa wydaje się potrzeba lub co najmniej użyteczność uzgodnienia znaczenia tego pojęcia i pojęć bliskoznaczących. Takie uzgodnienie nie może oczywiście mieć charakteru formalnie i trwale obowiązującego. Należy bowiem pamiętać, że proces tworzenia nowych terminów i odpowiadających im pojęć w naukach społecznych jest zjawiskiem zmiennym, gdyż społeczeństwa stale ewoluują i powstają nowe zjawiska lub nowe ich uwarunkowania (gospodarcze, społeczne, polityczne i technologiczne), które trzeba opisać i wyjaśnić. Zjawiska te wymagają tworzenia nowych, bardziej adekwatnych terminów, inspirujących kreatywną inwencję badaczy tych zjawisk, którzy się nimi zajmują. Kiedy dotyczy to zjawisk i opisujących je terminów w językach obcych, należy jednak starać się je tłumaczyć na język polski z pełnym zrozumieniem ich oryginalnego znaczenia i kontekstu, a także próbować je definiować, wprowadzając do naukowych opracowań i stosowania w praktyce.

Proponujemy poniżej próbę klasyfikacji tych pojęć i ich wzajemnych relacji. Staraliśmy się uwzględnić sens, jaki nadały im środowiska naukowe, które je stworzyły i wprowadziły do języka uprawianej dyscypliny, a który się potem upowszechnił w praktyce stosowania w sektorze publicznym i w relacjach z otoczeniem. Punktem wyjścia dla proponowanej klasyfikacji jest pojęcie działalności publicznej oraz podejście funkcjonalne, wiążące się ściśle ze specyfiką osi zainteresowań badawczych dyscyplin, które pojęcia z tego zakresu wprowadziły do literatury naukowej:

- działalność publiczna i rządzenie publiczne (*public governance*): każda politycznie i prawnie zorganizowana społeczność, istniejąca na określonym granicami terytorium, ma instytucjonalny system, który wykonuje funkcje rządzenia tą społecznością. Funkcje te polegają na regulowaniu egzystencji tej społeczności i sterowaniu jego rozwojem. Wydaje się, że w takim rozumieniu termin „rządzenie publiczne” winien obejmować wszystkie funkcje rządzenia (ustawodawstwo, sądownictwo, władza wykonawcza, czyli rząd i administracja publiczna), a nie tylko władzę wykonawczą (choć i ta, ze względu na dominujący wpływ, może być rozpatrywana oddzielnie);

- polityki publiczne jako strategiczna funkcja rządzenia: najbardziej istotne. Chodzi tu przede wszystkim o sformułowanie celów strategicznych, programów i metod ich realizacji, ewaluację i określenie, mobilizację i przydzielenie potrzebnych na to środków, ocenę skutków ich realizacji i uzyskanych efektów, badanie przyczyn ewentualnych niepowodzeń i podejmowanie decyzji korekcyjnych. Funkcja ta obejmuje także przygotowanie projektów aktów normatywnych zawierających środki i procedury prawne regulacji potrzebne dla ich wdrożenia. Nowoczesne systemy demokratycznego rządzenia przewidują instrumenty, formy i procedury uczestnictwa w procesach formułowania i wdrażania polityk publicznych, podmiotów, będących adresatami lub/i interesariuszami tych procesów regulacji;
- funkcja administracyjna jako regulacyjna funkcja systemów rządzenia: główną rolę we wdrażaniu polityk publicznych odgrywają przede wszystkim instytucje, które zaliczamy do szeroko rozumianej administracji publicznej. Wdrażanie tych polityk obejmuje różne funkcje. Może to być bezpośrednie realizowanie pewnych celów rozwojowych (usługi publiczne, zarządzanie mieniem publicznym, mobilizacja i zarządzanie środkami działania, zarządzanie dobrami publicznymi). Jednakże, kiedy mówimy nie o administracji publicznej w sensie podmiotowym jako o systemie organizacji publicznych pewnego typu, lecz o administracji jako funkcji administracyjnej, to mamy na myśli specyficzną funkcję rządzenia polegającą na regulacyjnych działaniach administracji związanych z wdrażaniem polityk publicznych;
- funkcja zarządzania publicznego: tzw. wewnętrzna funkcja regulacyjna organizacji i kierowania działalnością instytucji publicznych. Wydaje się, że funkcja zarządzania publicznego i funkcja administracyjna są z sobą nierozzerwalnie powiązane i ich relacje powinny stanowić wspólny przedmiot badań nauki administracji i nauki zarządzania publicznego. Należy jednak stwierdzić, że jeśli przyjmiemy, że nauka administracji zajmuje się funkcjami regulacji administracji publicznej należącej do systemu władzy wykonawczej, wtedy zarządzanie publiczne przekracza ten zakres, zajmując się zarządzaniem w ramach struktur należących do innych elementów systemu rządzenia. Chodzi tu o administrację parlamentu, organów wymiaru sprawiedliwości czy NIK. Jednakże można albo nawet i trzeba założyć, że to nauce administracji publicznej ograniczamy sztucznie i w sposób nieuzasadniony zakres jej zainteresowań badawczych, wyłączając z jej zakresu zainteresowań badawczych te elementy systemu rządzenia.

Zakończenie

Niniejsze opracowanie jest próbą skondensowanego uporządkowania terminologii w zakresie zarządzania publicznego – zwłaszcza w kontekście rządzenia.

Zdajemy sobie sprawę, że wiele elementów niniejszej pracy potraktowane zostało skrótowo lub jedynie wzmiankowo ze względu na ograniczenia redakcyjne. Mamy jednak nadzieję, że udało się nam przybliżyć specyfikę organizacji publicznych, w których nawet na niższych szczeblach podmiotów tego sektora mamy do czynienia z dużą liczbą często konkurujących z sobą celów i zadań, nie mówiąc już o więziach prawnych i instytucjonalnych, jakie pomiędzy nimi istnieją w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia w skali państwa, samorządu i ponadpaństwowego systemu rządzenia Unii Europejskiej.

Jednocześnie można zauważyć, iż w zarządzaniu publicznym trudno jest wyraźnie rozdzielić perspektywy odnoszące się np.: do funkcji administracji i funkcji demokratycznego rządzenia. Należy jednak przyjąć, iż zarządzanie publiczne realizowane jest w ramach rządzenia publicznego, odbywa się przy pomocy organizacji publicznych, społecznych oraz komercyjnych, a jego celem winna być zdolność efektywnej realizacji interesu publicznego, rozumianego, jako dobro wspólne. Wymiar strategiczny zarządzania publicznego możliwy jest do spełnienia tylko i wyłącznie wtedy, gdy podmiot bądź podmioty zarządzające mają uprawnienia władcze (rządzenie publiczne).

Bibliografia

Alvesson M., Sandberg J. (2013), *Has Management Studies Lost Its Way? Ideas for More Imaginative and Innovative Research*, [w:] *Journal of Management Studies*, Blackwell Publishing Ltd. and Society for the Advancement of Management Studies, Oxford, Volume 50, nr 1, s. 135.

Bollier D. (2012), *Commons as a New Paradigm for Governance, Economics and Policy*, „Commons Strategies Group for the American Academy in Berlin”, December 4, s. 1.

Chmielnicki P. (red.) (2013), *Przegląd Prawa Publicznego*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa, nr 1.

Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration (2006), Economic and Social Council, New York 27-31 March, s. 3.

Galata S. (2006), *Sztuka zarządzania organizacjami: zasoby, sposoby, perspektywy*, Difin, Warszawa.

Gisselquist R.M. (2012), *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, United Nations University, Recon, Working Paper No. 2012/30, ss. 23-24.

Ivancevich J.M., Donnelly J.H. Jr., Gibson J.L. (1989), *Management: Principles and Functions*. Forth Edition. BPI IRWIN, Homewood, s. 5.

- Jessop B. (2007), *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, [w:] J. Hausner (red.), *Zarządzanie Publiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydawnictwo Scholar, Kraków nr 2(2), s. 6.
- Kożuch B. (2007), *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa, s. 30.
- Metcalf L. (1993), *Public Management: from Imitation to Innovation*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, SAGE Publications, London, s. 173 i nast.
- Nowak A.Z., Glinka B., Hensel P. (2011), *Economy, society and managing*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 5.
- Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S. (2005), *Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector*, McGrawHill, Boston, ss. 436–476.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz. U z 2011 r., nr 179, poz. 1065).
- Staniszkis J. (1989), *Władza bez polityki*, „Rzeczpospolita”, nr 290.
- Status & Regulations IIAS (2010), *International Institute of Administrative Sciences*, Brussels 13 July, s. 1, 8.
- Sudoł S. (2011), *Charakterystyczne cechy nauk o zarządzaniu*, [w:] W. Kieżun (red.), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 9.
- Sułkowski Ł. (2012), *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 28.
- Wilhite A.W., Fong E.A. (2012), *Coercive citation in academic publishing*, „Science”, Vol. 335, nr 6068, s. 543.
- Wojciechowski E. (2010), *Interpretacja pojęcia rządzenie publiczne*, „Folia Oeconomica”, Acta Universitatis Lodziensis, Łódź, nr 245, s. 70.
- Zawicki M. (2002), *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] Hausner J., Kukielka M., *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, tom II., Wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, s. 87.

Danuta Mierzwa

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki
we Wrocławiu

Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach spółdzielczych – ekonomiczne implikacje

Management of human resources in cooperative organizations – economic implications

Abstract:

The article presents the employment in cooperative sector in the years 1989-2010 and its translation into the size of sold production. The comparison involved a private sector. Too slow adjustment of that sector to new conditions of market economy resulted in massive failure of those business entities (62.6%). The factors contributing to that situation were poor management, mentality of the members, as well aging managers.

Key-words: cooperative, management, human resources, GDP (Gross Domestic Product)

Wstęp

Dla organizacji XXI wieku sprawą kluczową staje się tworzenie trwałej przewagi konkurencyjnej poprzez wzrost efektywności i wydajności pracy. Osiągnięcie tych parametrów jest możliwe dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu potencjału pracowników i ich indywidualnych kompetencji. W nowoczesnym przedsiębiorstwie powinien funkcjonować odpowiedni system zarządzania personelem, który dostarcza pracownikom informacji, jakich umiejętności i wiedzy oczekuje firma. Braki w kompetencjach osób zatrudnionych należą do kategorii barier utrudniających osiągnięcie zakładanych strategicznych celów przez podmiot gospodarczy. Należy także podkreślić, iż efektywność każdego pracownika jest sprawą indywidualną i zależną od wielu cech psychologicznych

oraz środowiska społecznego, dlatego nie istnieje jeden sprawdzony sposób jej zwiększania [Koziol 2010, s. 149]

W celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu rozwoju organizacji i wzrostu skuteczności jej działania w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, niezbędne jest wprowadzenie całego systemu zarządzania kapitałem ludzkim. Rozpoczyna się on od stworzenia odpowiednich warunków pracy, zgromadzenia potrzebnego sprzętu, doboru odpowiednich procedur szkoleniowych i motywacyjnych, a kończy na kontroli efektów.

Autorka artykułu próbuje odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób organizacje spółdzielcze zarządzają swoimi zasobami ludzkimi, na czym polega specyfika zatrudniania pracowników najemnych i członków w tych organizacjach oraz jakie wywołuje to implikacje ekonomiczne dla tych organizacji. W literaturze przedmiotu brakuje opracowań na ten temat. W związku z tym zainteresowanie się tym odcinkiem rzeczywistości gospodarczej wydaje się interesujące dla nauki i praktyki.

Metody i dyskusja

Badaniami objęto spółdzielnie rolnicze i spółdzielnie pracy na terenie województwa dolnośląskiego i opolskiego. Łącznie do badań przystąpiło 80 spółdzielni (42% całej populacji). W tym celu przygotowano specjalną ankietę, w której odpowiedzi udzielało 173 spółdzielców zatrudnionych w tych organizacjach. Spółdzielnie pracy i spółdzielnie rolnicze tworzyły w Polsce ok. 45,7% miejsc pracy w sektorze spółdzielczym. Badania statystyczne prowadzono w latach 2006–2010, natomiast badania ankietowe w latach 2009 i 2010.

W ocenie materiału empirycznego zastosowanie miały metody analizy porównawczej i opisowej oraz wnioskowania indukcyjnego. Poza ankietą, która dotyczyła środków motywacyjnych dla wybranych spółdzielni, przedstawiono wysokość wynagrodzeń miesięcznych. Wyniki badań zaprezentowano za pomocą prostych narzędzi statystycznych, tj. tabel i rysunków. Dla zachowania anonimowości badanych podmiotów dotyczących badań szczegółowych wybranym spółdzielniom nadano symbole od X1 do X10.

Zasoby ludzkie i specyfika zatrudnienia w sektorze spółdzielczym

Pojęcie zasobów ludzkich (*human resources*) w literaturze jest najczęściej interpretowane w dwojaki sposób. Zgodnie z klasyczną szkołą ekonomii oznacza wyłącznie pracę – siłę roboczą, jako jeden z trzech środków produkcji, natomiast zgodnie z naukami o zarządzaniu termin ten odnosi się zarówno do indywidualnych cech każdego pracownika, jak i do całej polityki personalnej firmy (rekrutacji, motywacji, szkoleń i zwolnień).

We współczesnym biznesie cele organizacji są coraz bardziej złożone i różnorodne, a konkurencyjność przedsiębiorstw funkcjonujących na wolnym rynku jest uzależniona w dużej mierze od sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi. Obecnie kładzie się coraz większy nacisk na podnoszenie kwalifikacji i umiejętności osób zatrudnionych oraz tworzenie nowych wzorów kariery. Zachowania te powodują jednak ponoszenie określonych często bardzo wysokich kosztów należących do głównych czynników ryzyka biznesowego [Mastyk–Musiał 2010, s. 11]. Ilościowe zarządzanie kapitałem ludzkim polega na powiększaniu lub zmniejszaniu zatrudnienia w firmie. Przedsiębiorstwa pozyskują nie tylko pracowników kluczowych wykonujących główne zadania, ale także tych, którzy wspierają działalność podstawową organizacji.

W okresie integracji Polski z Unią Europejską powstały nowe warunki funkcjonowania przedsiębiorstw. Zmiany zachodzące we współczesnym otoczeniu powodują, że o sukcesie rynkowym firmy decyduje unikalna konfiguracja zasobów materialnych i niematerialnych. Strategicznym atutem firmy są zatrudnieni pracownicy, którzy umożliwiają organizacji zdobycie wiedzy i elastyczne reagowanie na zmieniające się okoliczności [Grudzewski 2001, ss. 3–10].

Pracownicy stanowią najcenniejszy potencjał każdej firmy. Nawet najlepszej strategii nie uda się wdrożyć bez aktywnego zaangażowania i wsparcia z ich strony. Kraje o utrwalonej gospodarce rynkowej mają świadomość, że występujące na rynku ciągłe przeobrażenia, różne oczekiwania klientów, zmiany w otoczeniu wymagają szybkich reakcji i wspólnych działań, a przede wszystkim wzmocnienia kapitału ludzkiego [Woroniecki 2001, s. 2].

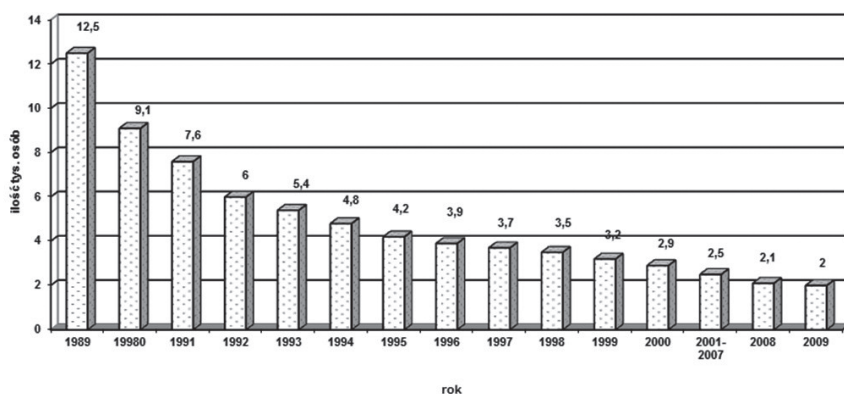
Tymczasem rolnictwo występuje jako słabsze ogniwo w stosunku do innych części gospodarki kraju. Kapitał ludzki obszarów wiejskich jest określany jako bariera rozwoju. Niechęć do wprowadzania zmian, brak przygotowania zawodowego dodatkowo pogarszają trudną sytuację ekonomiczną [Kobyłecki 2003, ss. 157–162, Wilkin 2003, s. 22].

Określenie funkcji zatrudnieniowej w sektorze spółdzielczości ma charakter specyficzny. Sektor ten jest jednym z podstawowych działów gospodarki narodowej. Jego rozwój jest ważny szczególnie dla spółdzielczości rolniczej, gdyż ona w głównej mierze obsługuje sferę produkcyjną polskiego rolnictwa.

Pozycja sektora spółdzielczego w gospodarce narodowej mierzona udziałem tego sektora w tworzeniu PKB systematycznie malała. Największe spadki wystąpiły w latach 1989–1993, bo aż o ok. 7 pkt. proc. Przemiany ustrojowe dotkliwe ugodziły spółdzielczość przez wprowadzenie 20 stycznia 1990 r. ustawy, która likwidowała związki wojewódzkie i prowadzoną przez nie działalność gospodarczą. W konsekwencji uległ rozproszeniu i zniszczeniu skupiony w zakładach spółdzielczych potencjał gospodarczy, niezbędny do funkcjonowania

w gospodarce rynkowej. Po 1995 r. sytuacja nieco się ustabilizowała i spadki były znacznie mniejsze. W 2010 r. udział sektora spółdzielczego w tworzeniu PKB wyniósł ok. 1%. Ten systematyczny spadek sektora spółdzielczego w tworzeniu PKB znalazł swoje odzwierciedlenie w liczbie upadających podmiotów. Średnio liczba spółdzielni zmniejszyła się o ok. 62,6 pkt. proc. [Mierzwa, 2010, s. 136–139]. Podobne tendencje można zaobserwować w zatrudnieniu pracowników. W 2008 r. sektor spółdzielczy zatrudniał ok. 3,303 mln osób. Od 1989 r. do 2011 r. liczba miejsc pracy w sektorze spółdzielczym spadała, zaś po 2001 r. została ustabilizowana (rys. 1). W ciągu 20 lat liczba zatrudnionych w tym sektorze zmniejszyła się sześciokrotnie. Wyraźnie widać osłabienie pozycji spółdzielni na rynku pracy. Tak gwałtowne spadki zatrudnienia były spowodowane tym, że sektor był nieprzygotowany do reform związanych z transformacją systemową. Jego przystosowanie do reguł gospodarki rynkowej przebiegało wolniej w porównaniu do podmiotów gospodarczych funkcjonujących w sektorze prywatnym. Ponadto członkowie spółdzielni są na innych prawach – ich zwolnienie jest wręcz niemożliwe. Zarządzanie więc takim zasobem ludzkim jest bardzo utrudnione – skarżyli się na to prezesi zwłaszcza spółdzielni pracy. Roszczenia płacowe i opór w podnoszeniu swoich kwalifikacji to typowe bariery, jakie napotyka się w tych podmiotach.

Rys. 1. Udział sektora spółdzielczego w zatrudnieniu ogółem w latach 1989–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Nałęcz (2010), Roczniki Statystyczne GUS.

Zatrudnienie i wydajność pracy

W warunkach gospodarki rynkowej i stale zwiększającej się konkurencji hasło „Ludzie są najcenniejszym zasobem firmy” nabiera większego znaczenia. Kadra kierownicza coraz częściej zwraca uwagę na konieczność planowania zatrudnienia oraz prawidłowy i racjonalny dobór pracowników. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę z faktu, że podstawą do osiągnięcia sukcesu firmy jest stworzenie twórczego, aktywnego i oddanego zespołu ludzi, dzięki przejrzystym metodom rekrutacji i zapewnieniu możliwości rozwoju zawodowego. Sprawiedliwy system płac i podział dodatków motywacyjnych powinien być zgodny z określonym poziomem wydajności pracy osoby zatrudnionej i jej zaangażowaniem w wykonywanie podstawowych obowiązków. Miernik wydajności pracy określa wielkość produkcji lub sprzedaży przypadającej na jednego pracownika w danej jednostce czasu. Wzrost jego wartości oznacza zmniejszenie zapotrzebowania na siłę roboczą w danym przedsiębiorstwie, a utrzymywanie przez menedżerów zatrudnienia na niezmiennym poziomie wydaje się bezpodstawne. Kształtowanie się miernika wydajności pracy ma zatem duże znaczenie dla wszystkich pracowników przedsiębiorstwa i przyczynia się do obniżania kosztów własnych firmy, a więc osiągania przez nią lepszych wyników finansowych.

System motywowania i sposób wynagradzania wpływa na zachowanie pracowników i efektywność organizacji. Coraz częściej pojawia się kwestia, w jaki sposób powiązać płace pracowników z efektami indywidualnymi oraz zbiorowymi. W ostatnich latach w Polsce zaszła duża zmiana w zakresie wynagradzania pracowników. W systemie motywowania uwzględnione są standardy europejskie. Stosuje się elastyczne i różnorodne instrumenty motywowania zarówno w sferze materialnej, jak i pozamaterialnej [Piotrowski 2006, ss. 269–291].

W tabeli 1. porównano wysokość płac w spółdzielniach z płacami w sektorze prywatnym. Okazuje się, że w 2009 r. płace w spółdzielniach stanowiły 86%, a w sektorze prywatnym 92% średniej płacy krajowej. Wynagrodzenie brutto w prywatnych pomiotach krajowych było niższe od spółdzielczego o 8 pkt. proc.

Tab. 1. Wynagrodzenie brutto w spółdzielniach i sektorze prywatnym w 2009 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wysokość wynagrodzenia brutto średniej płacy krajowej (%)
1.	Spółdzielnie	86
2.	Sektor prywatny ogółem	92
	- prywatne podmioty krajowe	78
	- prywatne podmioty zagraniczne	132

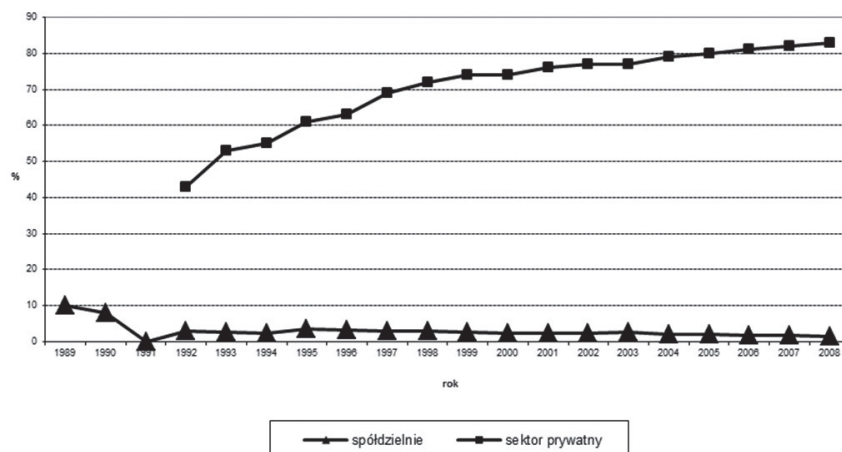
Źródło: opracowanie własne na podstawie Nałęcz (2010) i Roczniki Statystyczne GUS.

Produkcja sprzedana w sektorze spółdzielczym i prywatnym

Na podstawie analizy danych zawartych na rysunku 2 stwierdzono, że w latach 1989–2008 w sektorze spółdzielczym nastąpił siedmiokrotny spadek, a w sektorze prywatnym dwukrotny wzrost procentowego udziału produkcji sprzedanej w gospodarce narodowej. W 2008 r. sektor spółdzielczy wytwarzał 1,5%, a sektor prywatny 82% produkcji sprzedanej kraju.

Nasilenie się międzynarodowej konkurencji wymusza stały wzrost wydajności i produktywności. Na podstawie analizy danych można zauważyć, że w sektorze spółdzielczym wysokie płace i liczba zatrudnionych nie ma przełożenia na wielkość produkcji. W konsekwencji powoduje to niską konkurencyjność spółdzielni i wypadanie ich z rynku. Wskaźnik rentowności obrotów brutto podmiotów spółdzielczych szacowany jest na ok. 1,5%, natomiast dla producentów prywatnych – 5,07% [Nałęcz, Konieczna 2008, s. 55].

Rys. 2. Udział sektora spółdzielczego i prywatnego w produkcji sprzedanej gospodarki narodowej w latach 1989–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie Nałęcz (2010) i Roczniki statystyczne GUS.

Analiza stanu zatrudnienia w wybranych do badań szczegółowych spółdzielniach wykazała, że nastąpiła jego redukcja. Ogólna liczba pracowników wydaje się jednak wciąż za wysoka, zwłaszcza w grupie związanej bezpośrednio z produkcją. Z wywiadów przeprowadzonych z kadrą kierowniczą spółdzielni wynikało, że są oni świadomi istniejącej sytuacji, ale według ich oceny dalsze redukcje wiążą się z dużymi kosztami odpraw pracowniczych, na które obecnie przedsiębiorstwa nie stać. Większość badanych podmiotów przyjęła politykę ograniczania zatrudnienia w sposób naturalny – poprzez nieprzyjmowanie nowych osób, odprawianie tych przechodzących na emeryturę i zwalnianie pracowników, którzy rażąco naruszają dyscyplinę pracy.

Analiza wysokości wynagrodzeń pracowników potwierdza wcześniej postawioną tezę, że wynagrodzenie zbliża się do średniej krajowej (tab. 2).

Tab. 2. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2010 r. (zł)

Spółdzielnia	Średnie miesięczne wynagrodzenie (zł)
X1	3936
X2	3894
X3	3352
X4	2083
X5	2885
X6	2576
X7	3163
X8	4232
X9	3568
X10	3452

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych spółdzielni (w tym 4 spółdzielni pracy).

W tabeli 2 przedstawiono średnie miesięczne wynagrodzenie za rok 2010, w którym uwzględniono także wszelkiego typu nagrody i dodatkowe premie. Najwyższą płacę oferują podmioty X2 (3894 zł) i X10 (4232 zł), natomiast najniższą – spółdzielnie X4 (2083 zł) i X6 (2576 zł). Wyższe wynagrodzenie oferowały spółdzielnie pracy.

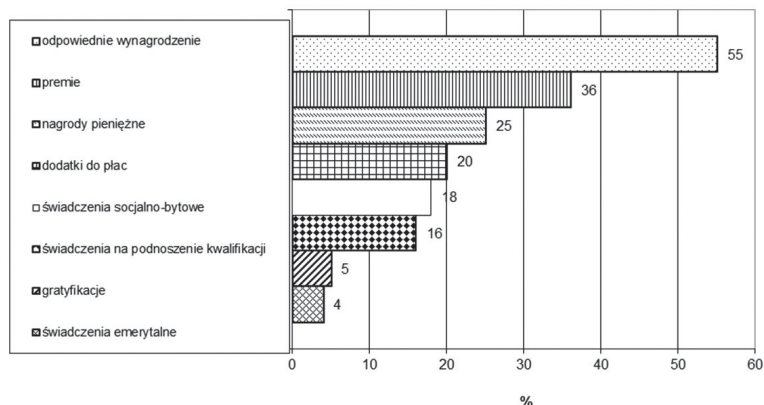
Środki motywacyjne

Pracodawcy na rynku, chcąc dorównać konkurencji i w najbardziej efektywny sposób przyczynić się do rozwoju swojego przedsiębiorstwa, muszą dysponować zmotywowanymi pracownikami. Stworzenie przez kierownictwo odpowiednich warunków pracy pozwala na zachowanie pewności, że osoby zatrudnione będą się starały osiągnąć wyniki zgodne z oczekiwaniami kadry zarządzającej. Organizacje mogą zachęcać pracowników do wykorzystania wysiłków i umiejętności w sposób pozwalający na realizację celów firmy, umożliwiając zaspokojenie ich potrzeb. Jednym z najważniejszych narzędzi wpływu na motywację podwładnych jest ustalony przez firmę system wynagrodzeń, który pełni podstawową funkcję w tym zakresie, niezależnie od rozmiaru i rodzaju prowadzonej działalności. Szczególną rolę wynagrodzeń można dostrzec zarówno na poziomie operacyjnym, jak i w aspekcie strategicznym zarządzania zasobami ludzkimi. W pierwszym wypadku jest ono ważnym narzędziem w skutecznym pozyskiwaniu i motywowaniu pracowników, w drugim zaś może być wykorzystywane jako podstawowy bodziec do integrowania zatrudnionych osób wokół realizacji strategii organizacji [Grunt 2010 s. 8].

W celu zbadania ważności środków podnoszących poziom motywacji pracowników zadano w ankiecie pytanie: „Jakie środki materialne i niematerialne najbardziej motywują Pana/Panią do pracy?”. W badaniu respondenci najczęściej wskazywali: odpowiednie wynagrodzenie (56%), premie (36%) i nagrody pieniężne (25%), natomiast najmniej ważnym bodźcem okazały się graty-

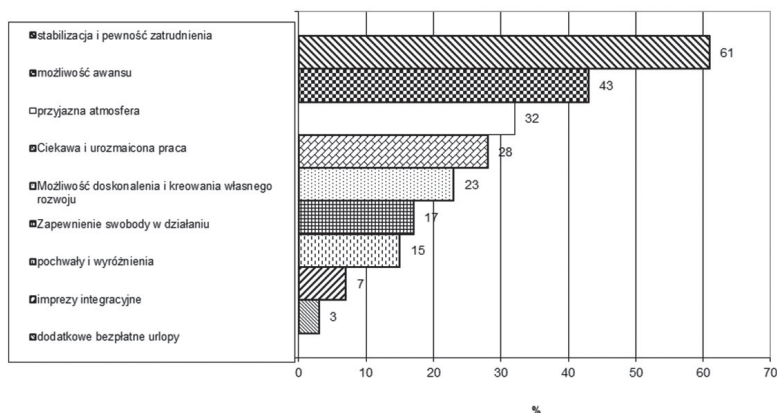
fikacje (5%) i świadczenia emerytalne (4%). Wśród niematerialnych środków motywacyjnych najbardziej istotne dla pracowników okazały się stabilizacja i pewność zatrudnienia (61,5%), możliwość awansu (43%) oraz przyjazna atmosfera w pracy (32%).

Rys. 3. Struktura ważności środków materialnych podnoszących poziom motywacji w badanych spółdzielniach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań¹.

Rys. 4. Struktura ważności środków niematerialnych podnoszących poziom motywacji w badanych spółdzielniach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań².

¹ Respondenci mogli wskazać 3 najważniejsze dla nich odp. Wartości zostały zaokrąglone.

² Respondenci mogli wskazać 3 najważniejsze dla nich odp. Wartości zostały zaokrąglone.

Reasumując, wśród zatrudnionych osób w analizowanych spółdzielniach najbardziej pożądanym narzędziem motywacji było odpowiednie wynagrodzenie za wysiłek i czas włożony w pracę oraz stabilizacja i pewność zatrudnienia, które częściowo gwarantuje członkostwo w tej formie organizacji.

Podnoszenie kwalifikacji pracowników

K. Obój [2006, s. 23], uważa, że „każda firma jest w ostatecznym rachunku wiedzą byłych i obecnych pracowników”, dlatego kadra kierownicza powinna kłaść nacisk na kształtowanie rozwoju zawodowego poprzez podwyższanie kompetencji swoich i podwładnych.

Badane spółdzielnie korzystają głównie ze szkoleń i konferencji organizowanych przez Krajowy Związek Spółdzielczy. Według kadry zarządzającej programy Związku są wystarczające do podwyższania kompetencji pracowników, a osoby mające możliwość korzystania z nich to te, które pracują głównie w dziale rachunkowości i finansów, marketingu oraz zajmujące się sprawami BHP. Ze względu na ograniczone środki finansowe spółdzielnie nie korzystają ze specjalistycznych metod kształcenia kadry typu mentoring³ czy OD (*Organizational Development*)⁴.

Rotacja kadry kierowniczej w badanych podmiotach była niska i mało przystosowana do dynamicznie zmieniających się warunków. Świadczy o tym wiek i staż pracy personelu (tab. 3.)

³ Mentoring – metoda oparta na koncepcji nauki w miejscu pracy. Tematyka dotyczy ogólnego funkcjonowania przedsiębiorstwa, a szkoleniowcem staje się pracownik o pozycji wyższej o co najmniej dwa szczeble w hierarchii organizacyjnej od szczebla szkolonego. Mentoring obejmuje także wsparcie i doradztwo w zakresie rozwoju kariery i dostępu do wszelkiego rodzaju informacji z tym związanej.

⁴ Metoda OD (*Organizational Development*) – metoda uznana jako koncepcja rozwoju organizacyjnego w zarządzaniu zmianami. Jest ona oparta na działaniu strategicznym mającym na celu zwiększenie skuteczności organizacji poprzez rozwój i wzmocnienie strategii oraz struktur i procesów przedsiębiorstwa.

Tab. 3. Wyniki badań dotyczących prezesa rsp

Lp.	Wyszczególnienie	% odpowiedzi
1.	Wiek prezesa	
	- do 50 lat	18,2
	- od 50 do 60	50,0
	- 60 i więcej	16,3
2.	Staż pracy na stanowisku prezesa	
	- do 5 lat	9,6
	- od 5 do 10	10,6
	- 10 i więcej	79,8
3.	Wykształcenie prezesa	
	- wyższe	49,3
	- średnie	47,3
	- zawodowe	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wśród spółdzielców jest wielu odpowiedzialnych członków i wspierających menedżerów. Ale to tylko jedna strona rzeczywistości spółdzielczej. O sytuacji ekonomicznej i o opinii na temat ruchu spółdzielczego decyduje bowiem przeciętność spółdzielcza [Brzozowski 2008, ss. 91–136]. Składają się na nią:

- podeszły wiek menedżerów – 66% prezesów, których opinie są przytaczane, to ludzie z doświadczeniem życiowym, w wieku od 50 do 60 lat. Średni wiek prezesa wynosił 55 lat;
- mała rotacja członków zarządu – średni staż pracy na stanowisku prezesa wynosił 17 lat. Tylko 20,2% prezesów nie przepracowało jeszcze 10 lat na swoim stanowisku;
- niska jakość kadry zarządzającej, wynikająca z wyboru do zarządu osób niemających wiedzy z zakresu ekonomiki przedsiębiorstwa – w badanych spółdzielniach prezesów ze średnim i zawodowym wykształceniem było 50,7%;
- postawy roszczeniowe członków – traktowanie spółdzielni jako pracodawcy, a nie jako własnej firmy, za której losy odpowiadają wszyscy.

Jeśli spółdzielnie mają przetrwać długie lata, potrzebna jest zmiana mentalności członków. Wiele kwestii dotyczących funkcjonowania tych podmiotów w gospodarce rynkowej wymaga nowego spojrzenia na rzeczywistość spółdzielczą.

Zakończenie

Złożoność i niepewność otoczenia zmusza podmioty rynkowe do podejmowania działań doskonalących efektywność pozyskiwania i wykorzystania kapitału ludzkiego w celu zdobycia przewagi konkurencyjnej.

Z przeprowadzonej analizy zatrudnienia, wielkości wynagrodzenia brutto i produkcji sprzedanej w sektorze spółdzielczym i prywatnym sformułowano następujące wnioski:

- spółdzielnie zatrudniają więcej pracowników dla otrzymania tej samej wielkości produkcji niż w prywatnych podmiotach (krajowych i zagranicznych);
- wynagrodzenie brutto pracowników etatowych spółdzielni (w postaci odsetka średniej krajowej płacy) było wyższe o 8 pkt. proc. od wynagrodzenia pracowników prywatnych podmiotów krajowych, a zatem płace w spółdzielniach były bardziej atrakcyjne;
- w analizowanych latach nastąpił siedmiokrotny spadek produkcji sprzedanej, mimo to wysokość płac w spółdzielniach nie ulegała większym wahaniom – należy więc wnioskować, że w spółdzielniach większą uwagę przykładano do utrzymania odpowiedniego poziomu płac często kosztem malejących nakładów inwestycyjnych na wprowadzenie nowych technologii;
- wśród środków motywujących istotne dla pracowników okazały się stabilizacja i pewność zatrudnienia (61% odpowiedzi);
- kursy i szkolenia są niewystarczające, dotyczyły one głównie pracowników biurowych i rachunkowości. Wymagana jest zmiana mentalności i odmłodzenie kadry zarządzającej.

Bibliografia

- Brzozowski B. (2008), *Podstawy gospodarki spółdzielczej. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Uniwersytetu Rolniczego, Kraków, s. 136.
- Grudzewski W.M., Michałowska A., Rozenbajger A. (2001), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w XXI wieku*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 5, ss. 3–10.
- Grunt D. (2010), *Wynagrodzenie jako podstawowe narzędzie motywacji pracownika*, [w:] *Praktyka zarządzania zasobami ludzkimi*, red. Lendzion J., Szczepanik M., Wyd. Media Press, Łódź, s. 81.
- Kobyłecki J. (2003), *Inwestycje w kapitał ludzki jako determinanta przyspieszenia transformacji obszarów wiejskich*, „Rocz. Nauk. Seria”, t. 5, z. 4, ss. 157–162.
- Kozieł S. (2010), *Charakterystyka sposobów na zwiększenie efektywności zatrudnionych pracowników*, [w:] *Praktyka zarządzania zasobami ludzkimi*, red. Lendzion J., Szczepanik M., Wyd. Media Press, Łódź, s. 149.
- Mastyk–Musiał E. (2010), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, [w:] *Zarządzanie kompetencjami a Human Performance Improvement*, red. Jędrych E., Lendzion J., Wyd. Media Press, s. 11.

- Mierzwa D. (2010), *Specyfika zatrudnienia w sektorze spółdzielczym*, „Roczniki Naukowe Seria”, tom XII, z. 5, ss. 136–139.
- Nałęcz S., Konieczna J. (2008), *Sektor spółdzielczy – główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce*, [w:] *Gospodarka społeczna w Polsce*, red. S. Nałęcz, Wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa, s. 55.
- Obłój K. (2006), *Strategia sukcesu firmy*, [w:] *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, red. Oleksyn T., Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków, s. 23.
- Piotrowski K. (2006), *Zarządzanie potencjałem ludzkim w organizacji XXI w.* WAT, Warszawa ss. 269–291.
- Wilkin J. (2003), *To są szanse a nie gwarancje*, „Nowe życie Gospodarcze. Szanse polskiej wsi i rolnictwa w integracji z Unią Europejską”, nr 9.
- Woroniecki J. (2001), *Nowa gospodarka: miraż czy rzeczywistość? Doktryna, praktyka, optyka OECD. Gospodarka oparta na wiedzy jako wyzwanie dla Polski XXI wieku*, Warszawa, s. 2.

Stanisława Sokołowska*

Uniwersytet Opolski

Anna Mijal*

Uniwersytet Opolski

Współczesne uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego na przykładzie województwa opolskiego

Contemporary development conditions of higher education based on example of Opole Voivodeship

Abstract:

The aim of the article is identification, analysis and evaluation of development conditions of higher education units during demographic collapse in Opole Voivodeship on the basis of population projection in Poland and her particular regions by 2035 with particular focus on activities included in Special Demographic Zone Program for Opole Voivodeship.

Opole Voivodeship is a province which has negative birth rate, adverse international migration balance and low rate of territory attractiveness for the youth that choose studying in greater academic centres, away from dwelling-place - these determinants form its internal potential and mark out state of demographic emergency, which has demographic collapse nature. The challenge for local authorities in creating regional social policy is not only to support favourable demographic change in long term perspective but also to set appropriate conditions for the youth studying at higher education level with a view to make them stay in this region, participate and decide about its development.

Purpose of Special Demographic Zone Program is reconstruction of the population potential in Opole Voivodeship by creating new workplaces and improvement of inhabitants' standard of living as an opportunity as for higher education units as well for the province in social and economic level.

Key-words: higher education, demographic crisis, potential of development, special demographic zone

Wprowadzenie

Przemiany społeczno-gospodarcze dokonujące się w Polsce po 1989 r., wyznaczające nowe strategiczne podejście do rozwoju kraju i jego regionów, oparte były w zasadniczej mierze na dwóch głównych projektach: wewnętrznej transformacji ustrojowej podstaw funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego (państwa, przedsiębiorstw, gospodarstw domowych) oraz spełnieniu warunków związanych z akcesją do Unii Europejskiej. Zakrojony na wielką skalę projekt przemian cywilizacyjnych w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, przy wszystkich ograniczeniach i wielu skutkach ubocznych, doprowadził do wyzwolenia energii społecznej w różnych obszarach aktywności, w tym m.in. do wielkiego boomu edukacyjnego¹. Jedną z jego przyczyn, a także podstawowym warunkiem powodzenia, była poprawa realnych warunków życia i pozytywnie oceniane szanse rozwoju społecznego w kolejnych latach.

Celem artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena uwarunkowań rozwoju jednostek szkolnictwa wyższego w znajdującym się w stanie zapaści demograficznej województwie opolskim na podstawie prognozy demograficznej do 2035 r., ze szczególnym uwzględnieniem działań objętych Programem Specjalnej Strefy Demograficznej dla województwa opolskiego (perspektywa do 2020 r.).

Dylematy rozwoju szkolnictwa wyższego w województwie opolskim i ich specyfika

Województwo opolskie należy do grupy małych regionów europejskich (według danych NSP 2011 zamieszkuje go faktycznie niewiele ponad 1 mln osób²). Wyniki analizy SWOT przeprowadzonej dla całego województwa opolskiego wskazują na konieczność przezwyciężania szeregu słabości regionalnych na rzecz jak najlepszego wykorzystania szans rozwojowych regionu³. Można postawić tezę, że główna przyczyna opóźnień rozwojowych województwa tkwi

* Autorki opracowania uczestniczyły w pracach badawczych związanych z opracowaniem Strategii rozwoju Uniwersytetu Opolskiego w latach 2009–2014, Opole 2009.

¹ Zob. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. Boni M., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 2009, s. 2.

² Raport z wyników województwa opolskiego, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Opolski Ośrodek Badań Regionalnych, Opole 2012, s. 19.

³ Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r., Załącznik nr 1 do Uchwały Sejmiku Województwa Opolskiego, Opole, grudzień 2012, s. 72.

w niskim poziomie wykształcenia społeczeństwa [Rauziński 2007, s. 2]. Dodatkowo, jako region międzymetropolitalny, Opolszczyzna podlega systematycznej dekapitalizacji szeroko rozumianego potencjału rozwojowego, a jako region niewielki wydaje się najwłaściwszym miejscem do pilotażowego wdrażania mechanizmów i narzędzi przeciwdziałających procesom depopulacji⁴.

W procesie budowania silnej pozycji konkurencyjnej województwa opolskiego wyzwaniem staje się poprawa jakości życia i jakości kształcenia, zwiększanie liczby miejsc pracy, aby nie dopuścić do odpływu siły kreatywnej kapitału ludzkiego, a także przyciągnąć ją z zewnątrz. Wysoki poziom życia na Opolszczyźnie zapewniają relatywnie wysokie dochody wynikające w dużej mierze z emigracji zarobkowej, a nie te uzyskiwane dzięki pracy dostępnej w regionie, zwłaszcza pracy wymagającej wyższych kwalifikacji. Takiego zatrudnienia nie zapewnia się młodym po studiach [Jończy 2013]. Szczególnego znaczenia nabiera zatem tworzenie warunków życia, zachęcających ludzi młodych do wyboru edukacji, a następnie ścieżki zawodowej w regionie.

Specyfika województwa opolskiego nakazuje szczególną refleksję nad problematyką uwarunkowań rozwoju jednostek szkolnictwa wyższego, skupionych aktualnie głównie w Opolu. Oddziaływanie Opola jako ukształtowanej aglomeracji średniej wielkości może także wzmacniać konkurencyjność całego regionu. Zagrożeniem jest zarówno starzenie się społeczności miasta, suburbanizacja, jak i odpływ ludności do sąsiednich ośrodków miejskich [Strategia rozwoju Opola... 2012, ss. 9, 28]. W opracowanej w 2012 r. strategii rozwoju Opola, w kategorii Infrastruktura społeczna i kapitał ludzki, zestawiono wybrane szanse i zagrożenia jego rozwoju z uwzględnieniem szkolnictwa wyższego (tab. 1).

⁴ Zob. Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim - perspektywa 2013-2020. Część postulatywna, Koncepcja Programu Zarządu Województwa Opolskiego pod kier. Marszałka Józefa Sebesty, Opole, 2012, s. 7.

Tab. 1. Analiza SWOT dla Opola. Infrastruktura społeczna i kapitał ludzki

SZANSE	ZAGROŻENIA
Rozwój systemu kształcenia ukierunkowanego na potrzeby lokalnego rynku pracy	Dalszy, postępujący spadek liczby mieszkańców, w tym osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym
Poprawa jakości zaplecza naukowo-badawczego	Wzrost natężenia ruchów migracyjnych
Zwiększająca się liczba organizacji pozarządowych mających wpływ na życie kulturalne i społeczne miasta	Odływ młodych, dobrze wykształconych ludzi do większych, bardziej dynamicznie rozwijających się ośrodków miejskich
Poprawa struktury wykształcenia (zwiększenie populacji osób z wyższym wykształceniem)	Brak perspektywicznego programu działań w zakresie opieki nad powiększającą się grupą osób starszych
Powrót osób, które wyemigrowały za granicę w celach zarobkowych	Wzrost kosztów utrzymania
Możliwość pełniejszego wykorzystania potencjału elit miasta	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju Opola w latach 2012-2020, Urząd Miasta, Opole 2012, s. 29.

Sytuacja województwa jest bez precedensu: liczba mieszkańców Opolszczyzny dramatycznie się zmniejsza. Wyniki NSP 2011 wskazują także, że najbardziej alarmująca sytuacja w Polsce w zakresie zmian stanu i struktury ludności występuje właśnie w województwie opolskim. Prognozy zmian demograficznych do 2035 r. przewidują dalszy spadek liczby mieszkańców o około 12%. W tab. 2 zestawiono zmiany stanu i struktury ludności województwa opolskiego w latach 2000–2011 ze względu na wybrane cechy.

Tab. 2. Zmiany stanu i struktury ludności województwa opolskiego w latach 2000–2011 (wybrane cechy)

Wyszczególnienie	2000	2002	2005	2009	2010	2011
Liczba ludności ogółem (w tys.)	1070,6	1065,1	1047,4	1031,1	1017,2	1013,9
Przyrost naturalny w ‰	0,0	-0,8	-0,9	-0,4	-0,7	-1,0
Współczynnik dzietności ogólnej	1,177	1,053	1,044	1,147	1,155	1,102
Współczynnik dynamiki demograficznej	0,999	0,910	0,897	0,956	0,927	0,894
Ludność w wieku 19-24 lata (w tys.)	102,4	104,1	107,5	97,4	91,6	87,9
Saldo migracji ogółem w ‰	-3,5	-4,3	-3,0	-1,7	-1,8	-2,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczników statystycznych [2001-2011], Roczników demograficznych [2001-2011], Roczników Statystycznych Województw [2001-2011].

W grupie jednostek szkolnictwa wyższego w województwie funkcjonuje 6 szkół wyższych, filie/oddziały zamiejscowe kilku uczelni (w tym trzech szkół ekonomicznych), mających swoją siedzibę poza województwem opolskim. Znaczny wzrost liczby studentów w ostatnich latach na opolskich uczelniach był jednak jednym z najniższych w kraju. Tab. 3 zawiera liczbę ludności w województwie opolskim w wieku 13 lat i więcej (w latach 2002 i 2011) według poziomu wykształcenia.

Tab. 3. Ludność województwa opolskiego w wieku 13+ według poziomu wykształcenia

Wyszczególnienie	Ogółem	W tym wykształcenie				
		Wyższe	Policealne i średnie	Zasadnicze zawodowe	Gimnazjalne i podstawowe ukończone	Podstawowe nieukończone i bez wykształcenia szkolnego
WTYSIĄCACH						
OGÓŁEM 2002	911,3	73,0	252,7	237,6	270,3	28,6
2011	899,0	122,0	256,5	214,9	202,5	11,3
W % OGÓŁEM						
2002	100,0	8,0	27,7	26,1	29,7	3,1
2011	100,0	13,6	28,5	23,9	22,5	1,3
Mężczyźni	100,0	11,8	25,8	31,4	20,0	1,0
Kobiety	100,0	15,2	31,1	17,0	24,8	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Młodzież w województwie opolskim jest nadal bardziej zainteresowana kształceniem zawodowym zarówno na poziomie średnim (technika), jak i zasadniczym w stosunku do rówieśników w kraju (województwo opolskie należy do trzech pierwszych, w których ten trend jest najwyższy [Feusette, Nowak 2011, s. 10]). W tab. 4 przedstawiono liczbę nauczycieli akademickich, studentów i absolwentów w województwie opolskim w latach 2000–2012 (w roku akademickim 1990/1991 w województwie opolskim studiowało ok. 7,4 tys. osób⁵).

⁵ Szerzej zob.: Absolwenci szkół wyższych Opolszczyzny na rynku pracy. Sytuacja szkół wyższych naszego regionu w aspekcie prognoz demograficznych. Informacja, Departament Edukacji i Rynku Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2008.

Tab. 4. Liczba szkół wyższych, nauczycieli akademickich, studentów i absolwentów w województwie opolskim w latach 2000–2012

Wyszczególnienie		Nauczyciele akademicki	Studenci	Absolwenci
OGÓŁEM	2000/01	1172	31835	5852
	2005/06	1586	37187	7982
	2010/11	1656	38301	11297
	2011/12	1649	36138	b.d.
Uniwersytety		771	15214	4672
Szkół techniczne		521	10664	2811
Szkół ekonomiczne		95	4972	1926
Szkół zawodowe		262	5288	1888

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Województwa Opolskiego, Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2012.

Szczegółowa analiza danych zawartych w tab. 4 zwraca uwagę na rosnący trend w zakresie liczby nauczycieli akademickich i studentów w latach 2000–2010 oraz spadek liczebności populacji począwszy od 2011 r. W tab. 5 zestawiono liczbę studentów uczelni województwa opolskiego w latach 2000–2012 ze względu na formę studiów i płeć (kobiety).

Tab. 5. Liczba studentów szkół wyższych województwa opolskiego w latach 2000–2012 ze względu na formę studiów i płeć

Szkół	Formy studiów		Z ogółem – kobiety		
			Razem	Formy studiów	
	Stacjonarne	Niestacjonarne		Stacjonarne	Niestacjonarne
OGÓŁEM 2000/01	12488	19347	18470	7057	11413
2005/06	20131	17056	20639	10950	9689
2010/11	21512	16789	23628	13026	10602
2011/12	21630	14508	22180	13201	8979
Uniwersytet	10476	4738	11344	7628	3716
Wyższe szkoły techniczne	7441	3223	3903	2993	910
Wyższe szkoły ekonomiczne	261	4711	3255	156	3099
Wyższe szkoły zawodowe	3452	1836	3678	2424	1254

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Województwa Opolskiego, Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2012.

Badania oraz długookresowe opracowania prognostyczne zgodne są co do oceny tendencji zmian demograficznych w województwie opolskim (m.in. analizy i prognozy ONZ, służb statystyki publicznej, instytutów naukowych). Prognoza demograficzna GUS wskazuje, iż w województwie opolskim do 2020 r. liczba osób w wieku do 18 lat zmniejszy się o około 20%. Drastyczny spadek przewidywany jest także dla populacji osób w wieku 19–24 lata (potencjalni studenci). Województwo opolskie, a także śląskie i dolnośląskie czeka największy spadek liczby studentów w perspektywie 2020 r. [Demograficzne tsunami 2011].

Wyniki diagnozy społecznej pozwalają postawić tezę, iż proces demograficzny, jak się wydaje prawie nieuchronny, powoduje przekształcanie się regionu w zbiór ludzi starszych, mniej aktywnych zawodowo, obciążonych chorobami, z niskim udziałem dzieci, młodzieży, a także ludności w wieku średnim [Mechanizmy zaradcze... 2010]. Dodatkowym, niezmiernie istotnym problemem województwa opolskiego jest wysoki poziom bezrobocia, również wśród absolwentów szkół wyższych [Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej... 2013, s. 33]. Polityka społeczna musi także uwzględniać wybór studiów poza regionem przez znaczną część mieszkańców województwa (głównie we Wrocławiu). Ten drenaż edukacyjny jest bardzo niekorzystny, gdyż często zmienia się w emigrację definitywną, a zamiar opuszczenia na stałe miejsca zameldowania deklaruje mniej więcej połowa mieszkańców regionu wybierających studia poza województwem opolskim⁶. Zadaniem priorytetowym władz miasta i regionu powinno stać się zatem tworzenie i wzmacnianie nowoczesnego, konkurencyjnego ośrodka akademickiego, pełniącego funkcję miastotwórczą, oddziałując na wszystkie dziedziny życia. Infrastruktura uczelni stanowi istotny element przestrzeni Opola: część obiektów powstała na zdegradowanych, poprzemysłowych lub powojennych obszarach miasta, które utraciły swe dawne funkcje. Poddane działaniom rewitalizacyjnym zyskały nowe oblicze i nowe przeznaczenie [Strategia rozwoju Opola 2012, s. 40].

Założenia koncepcji Programu Opolskiej Specjalnej Strefy Demograficznej (OSSD) w perspektywie 2020 r. w aspekcie kryzysu demograficznego regionu

W obliczu poważnych problemów o charakterze społecznym i ekonomicznym opracowano w 2012 r. koncepcję Programu OSSD. Stanowi on próbę pozy-

⁶ Badania prowadzone w 2011 r. wśród maturzystów w głównych miastach regionu wskazują, że na studia poza regionem zdecydowane jest, w zależności od badanej szkoły średniej, od 28% do 78% maturzystów (Brzeg), z których zdecydowana większość wybiera Wrocław; niepublikowane badania realizowane pod kier. prof. R. Jończego w 2011 r.

tywnego wyjścia ponad dotychczasowy poziom myślenia o kryzysie demograficznym [Program Specjalnej Strefy Demograficznej 2012, s. 5]. Opiera się na założeniu, że odwrócenie trendu demograficznego, prowadzącego województwo opolskie na granicę zapaści demograficznej, mogą przynieść tylko radykalne rozwiązania o charakterze strategicznym. Celem głównym Programu jest odbudowa (w okresie 3–5 lat) potencjału ludnościowego Opolszczyzny poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i poprawę jakości życia, a podstawowym założeniem jest traktowanie pracy jako najważniejszego czynnika budującego poczucie stabilności rodzin i dobrobyt gospodarstw domowych. Program zakłada koncentrację rozwiązań i narzędzi, które są możliwe w istniejących warunkach finansowych oraz w dotychczasowych i możliwych do wprowadzenia rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych [Program Specjalnej Strefy Demograficznej 2012, s. 7].

Część diagnostyczna programu OSSD jest wypadkową uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Do pierwszych z nich należy zaliczyć przede wszystkim nowy paradygmat prowadzenia polityki rozwoju (Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie) oraz uwarunkowania dotyczące przyszłości polityki spójności (V Raport Kohezyjny Komisji Europejskiej, Strategia Europa 2020). Interwencja podejmowana w ramach polityki regionalnej powinna być zorientowana na wzmacnianie endogenicznego potencjału danego terytorium i powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkami wzrostu a ich otoczeniem, w taki sposób, aby wykorzystywać szanse rozwojowe dla zwiększenia konkurencyjności całego regionu. Motorem rozwojowym mają być edukacja, a także badania, innowacyjność i gospodarka cyfrowa. Istotnym problemem i ograniczeniem konstrukcji części diagnostycznej projektu OSSD jest znaczna rozbieżność szeregu danych statystyki publicznej w stosunku do rzeczywistych stanów i tendencji. Niektórzy eksperci wskazują, iż w porównaniach międzyregionalnych należałoby wszelkie wskaźniki dla województwa opolskiego, liczone *per capita*, przyjmować jako wyższe o 78% (różnica pomiędzy skalą nierejestrowanej emigracji stałej w województwie opolskim i w Polsce)⁷.

Koncepcja Programu Specjalnej Strefy Demograficznej z perspektywą do 2020 r. składa się z czterech pakietów. W pierwszej kolejności zakłada ona podjęcie działań w ramach dotychczasowych możliwości organizacyjnych oraz finansowych. Na rys. 3 przedstawiono cele operacyjne i pakiety tematyczne Programu OSSD.

⁷ Materiał roboczy do wypracowania diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego w ramach procesu przygotowania strategii rozwoju województwa opolskiego, op. cit., s. 10; R. Jończy 2006; R. Jończy 2010.

Rys. 1. Spójność celów operacyjnych i pakietów tematycznych Programu OSSD



Źródło: Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim - perspektywa 2013–2020. Część postulatywna, Koncepcja Programu Zarządu Województwa Opolskiego pod kier. Marszałka Józefa Sebesty, Opole, 2012, s. 6.

W obszarze dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb gospodarki i rynku pracy (cel 2 Programu) zastosowanie programowych narzędzi ma doprowadzić, zdaniem władz samorządowych województwa opolskiego, m.in. do następujących rezultatów [Program Specjalnej Strefy Demograficznej 2012, s. 6]:

- podwyższenia jakości usług edukacyjnych w regionie oraz zwiększenia ich dostępności;
- rozwoju systemowej współpracy szkół z przedsiębiorcami, dla lepszego przygotowania do rynku pracy;
- rozwoju programów praktyk i stażów zawodowych;
- dostosowania profilu kształcenia absolwentów do innowacyjnej gospodarki, w tym objęcia uczniów nowoczesnym i efektywnym systemem doradztwa zawodowego oraz certyfikacji umiejętności;
- przebudowy modelu kształcenia zawodowego pod kątem dostosowania do bieżących i przyszłych potrzeb rynku pracy, w tym poszerzenia zakresu praktycznej nauki zawodu;
- stworzenia systemu wsparcia uczniów i studentów planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Zestawienie narzędzi determinujących i wspomagających realizację programu OSSD obejmuje inwestycje celu publicznego, propozycje wymagające zmian prawnych (np. w zakresie prawa budowlanego, przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych) oraz ich niewymagające. Finansowanie celu 2 mają zabezpieczać przede wszystkim: EFS (w perspektywie do roku 2013), PO KL oraz fundusze własne jednostek samorządu terytorialnego. W tab. 6 zestawiono propozycje narzędzi niewymagających zmian prawnych realizacji celu 2 Programu OSSD.

Tab. 6. Propozycje narzędzi niewymagających zmian prawnych

Cel	Narzędzie	Koszty
Optimalizacja wykorzystania środków przeznaczonych na szkolnictwo; Poprawa jakości usług edukacyjnych świadczonych przez szkoły.	Bon edukacyjny obejmujący naukę szkolną i zajęcia pozalekcyjne	Koszty administracyjne wdrożenia Programu
Podwyższenie kapitału społecznego absolwentów szkół poprzez kształcenie umiejętności pracy zespołowej	Zmiana modelu funkcjonowania szkoły uwzględniająca potrzeby innowacyjnej gospodarki; Uzupełnienie ramowych planów nauczania o prace w rotacyjnych zespołach uczniowskich; Modyfikacja systemu ocen szkolnych	Koszt przygotowania Programu zmian oraz wsparcia metodycznego dla nauczycieli
Zmniejszenie kosztów niedostawiania kompetencji pracowników do potrzeb rynku pracy; Wykształcenie kadr w zawodach deficytowych oraz o szczególnym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy; Podwyższenie kwalifikacji absolwentów szkół ponadgimnazjalnych	Badanie efektywności kształcenia na potrzeby rynku pracy; Usprawnienie doradztwa zawodowego (wdrożenie systemu podejmowania decyzji o ścieżce edukacyjnej i wyborze zawodu); Wdrożenie programu tygodniowych praktyk zawodowych dla uczniów ostatnich klas gimnazjów	Roczny koszt: 40 mln zł
Przebudowa modelu kształcenia zawodowego i dostosowanie profilu kształcenia dla potrzeb rynku pracy; Zwiększenie atrakcyjności szkolnictwa zawodowego; Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia absolwentów szkół zawodowych	Wsparcie metodyczne nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych w zakresie innowacyjnych metod nauczania; Poszerzenie zakresu praktycznej nauki zawodu, w tym wprowadzenie pilotażowego programu kształcenia dualnego	68 mln zł (w tym 18 mln zł – koszt pilotażu kształcenia dualnego w 10 wybranych szkołach)
Integracja edukacji z rynkiem pracy	Wsparcie dla przedsiębiorców realizujących naukę zawodu; Utworzenie klas przygotowujących do pracy w przedsiębiorstwach	Roczny koszt: 2 mln zł (dofinansowanie stażów dla 10% uczniów i studentów każdego rocznika)

Zwiększenie liczby przedsiębiorstw zakładanych przez absolwentów	Stworzenie programu wsparcia uczniów ostatnich klas szkół ponadgimnazjalnych i studentów zamierzających podjąć działalność gospodarczą: doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej; uruchomienie funduszy wspierających młodych przedsiębiorców; wsparcie sieci inkubatorów przedsiębiorczości.	Roczny koszt: 2 mln zł
Zwiększenie kompetencji zawodowych osób dorosłych	Stworzenie regionalnego programu kształcenia ustawicznego, w tym w formie e-learningu	Koszt Programu 2 mln zł
Zwiększenie dostępności usług dla mieszkańców; Zwiększenie wykorzystania szkół jako centrum społeczności lokalnej	Wdrożenie modelu szkoły jako: wielofunkcyjnego centrum cywilizacyjno-kulturowej aktywizacji społeczności lokalnej.	Ustalenie wydatków po przeprowadzeniu analiz

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Materiał roboczy do wypracowania diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego w ramach procesu przygotowania strategii rozwoju województwa opolskiego, s. 13.

Uwzględniając aktualne przestrzenne rozmieszczenie uczelni w województwie opolskim w strategii rozwoju Opola w perspektywie do 2020 r., wskazano szereg działań związanych z wykorzystaniem miastotwórczej roli ośrodka akademickiego wraz z szacunkowym kosztorysem planowanych przedsięwzięć (tab. 7).

Tab. 7. PRIORYTET 1. Zwiększenie kapitału intelektualnego Opola. Cel 1.2. Wykorzystanie miastotwórczej roli ośrodka akademickiego

Działania	Zadania	Okres realizacji	Szacunkowy koszt (w zł)	Uwagi i informacje dodatkowe
Rozwój wielopłaszczyznowej współpracy miasta i środowiska akademickiego	1. Wspieranie rozwoju infrastruktury szkół wyższych	2013-2020	41 mln	Wsparcie inwestycji uczelni lub podejmowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych.
	2. Zapewnienie warunków do studiowania, konkurencyjnych w stosunku do innych ośrodków akademickich	2013-2020	3,5 mln	1. Zapewnienie połączeń komunikacyjnych terenów uczelni z akademikami i budynkami uczelni ulokowanymi na terenie całego miasta. 2. Rozwój oferty spędzania czasu wolnego dopasowanej do potrzeb i „kieszeni” studentów. 3. Wprowadzenie elektronicznej karty miejskiej i zintegrowanie systemów kart elektronicznych uczelni z systemem miejskim.
	3. Promowanie i wspieranie szczególnie uzdolnionej młodzieży akademickiej	2013-2020	320 tys.	1. Pomoc stypendialna oraz fundusz nagród dla wybitnie uzdolnionych studentów. 2. Współpraca z uczelniami i opolskimi przedsiębiorcami w zakresie promocji osiągnięć opolskich studentów.
	4. Współpraca z samorządem studenckim	2013-2020	brak danych	Utworzenie studenckiej rady miasta. 1. Udzielanie wsparcia finansowego w formie grantów na organizację uczelnianych imprez kulturalnych, działanie klubów sportowych, kół naukowych. 2. Udostępnianie infrastruktury miejskiej dla potrzeb środowiska akademickiego (sport, kultura, nauka).
Wykorzystanie potencjału naukowego oraz bazy uczelni do celów związanych z rozwojem miasta	5. Wykorzystanie wyników badań, analiz, raportów z prac magisterskich i doktorskich	2013-2020	brak danych	Wykorzystanie wiedzy i kreatywności absolwentów uczelni.
	6. Utworzenie platformy komunikacyjnej uczelni, instytutów naukowo-badawczych oraz podmiotów gospodarczych i samorządowych dla realizacji wspólnych przedsięwzięć	2013-2014	90 tys.	1. Współudział w projekcie OCRR „Opolska Platforma Innowacji”. 2. Uruchomienie i działalność Parku Naukowo-Technologicznego w Opolu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju Opola w latach 2012-2020, s. 106.

Zakończenie

Województwo opolskie jest obszarem o poważnym zagrożeniu demograficznym, które może generować niekorzystne implikacje w opolskich jednostkach szkolnictwa wyższego. Ujemny przyrost naturalny, migracje i słaba atrakcyjność regionu dla wielu młodych ludzi wybierających studia, a następnie pracę

w większych ośrodkach akademickich kształtują wewnętrzny potencjał Opolszczyzny. Projekcje demograficzne nie dają także powodów do optymizmu. Teza ta wynika z kilku nakładających się kwestii: prognozowanego spadku liczby ludności w wieku zdolności rozrodczej, wzrostu udziału ludności w wieku poprodukcyjnym, utrwalenia aktualnych zachowań prokreacyjnych (niski współczynnik płodności, średni wiek matek rodzących dzieci). Opisane tendencje bezpośrednio rzutują na problem spadku liczebności populacji regionu, sytuacji bardzo niekorzystnej dla jego dalszego rozwoju w sferze społecznej i ekonomicznej. Oznaczać to może (w wariancie prawdopodobnym) generowanie problemów funkcjonowania i rozwoju jednostek szkolnictwa wyższego w województwie opolskim.

Regionalna polityka społeczna powinna zatem wspierać w perspektywie długookresowej korzystne przemiany demograficzne. Odpowiednie warunki ekonomiczne dla ludzi młodych, realizujących w województwie opolskim etap edukacji na poziomie wyższym, mają ich zachęcać do podejmowania decyzji zawodowych opartych na pracy w regionie, wpływając na jego rozwój i w nim uczestnicząc. Odbudowa potencjału ludnościowego województwa opolskiego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawę jakości życia jego mieszkańców jako podstawowy cel Programu Opolskiej Specjalnej Strefy Demograficznej stanowi zatem szansę zarówno dla jednostek szkolnictwa wyższego, jak i dla całego regionu w wymiarze społeczno-ekonomicznym.

Bibliografia

Absolwenci szkół wyższych Opolszczyzny na rynku pracy. Sytuacja szkół wyższych naszego regionu w aspekcie prognoz demograficznych. Informacja, Departament Edukacji i Rynku Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2008.

Demograficzne Tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku, Instytut Sokratesa, Warszawa 2011.

Feusette A., Nowak M., *Kształcenie zawodowe w województwie opolskim*, Społeczna Rada Konsultacyjno-Programowa przy Opolskim Kuratorze Oświaty, Opole 2011.

Jończy R., *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, UE, PO Opole-Wrocław 2010.

Jończy R., *Wpływ migracji zagranicznych na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego (ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy)*, WUP, UO, Opole 2006.

Materiał roboczy do wypracowania diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego w ramach procesu przygotowania strategii rozwoju

województwa opolskiego, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole, styczeń 2012.

Mechanizmy zaradcze względem problemów na rynku pracy w województwie opolskim - analiza w oparciu o przeprowadzone badania oraz wiedzę ekspercką, PIN-Institut Śląski, Opole 2010.

Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, red. Boni M., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 2009.

Jończy, maturzyści wyjeżdżają i nie chcą wracać, Serwis Nauka w Polsce <www.naukawpolsce.pap.pl> 20.02.2013.

Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim - perspektywa 2013–2020. Część postulatywna, Koncepcja Programu Zarządu Województwa Opolskiego pod kier. Marszałka Józefa Sebesty, Opole 2012.

Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego w 2012 r., Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2013.

Raport z wyników województwa opolskiego. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Opolski Ośrodek Badań Regionalnych, Opole 2012.

Rauziński R., *Uwarunkowania demograficzne rozwoju szkolnictwa i dostosowanie go do potrzeb rynku pracy*, [w:] *Rynek pracy województwa opolskiego do roku 2013 na tle prognozy rozwoju gospodarki*, red. M. Duczmal, W. Potwora, Wydawnictwo WSZiA w Opolu, Opole 2007.

Strategia rozwoju Opola w latach 2012-2020, Urząd Miasta, Opole 2012.

Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r., Załącznik nr 1 do Uchwały Sejmiku Województwa Opolskiego, Opole, grudzień 2012.

Aleksander Noworól

Uniwersytet Jagielloński

Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia

Territorial organization – evolution of the concept

Abstract:

The paper presents the changing concept of the territorial organization, firstly understood as an organizational depiction of the territorial unit. New depiction of the territorial organization is an attempt of the conceptualization of managerial structures emerging in order to organize of current socio-economic and spatial processes. The concept of the territorial organization is enrooted in bottom-up mechanisms of the stimulation of territorial potentials as well as in the historically stationary institutions. Another key element is the developing significance of participative approaches to the territorial management. Thus, the idea presented in this paper is referred to institutional economy and managerial sciences. The concept of the territorial organization discloses causative mechanisms, being a real contemporary challenges for theoreticians and actors of public management.

Key-words: organization, institution, territorial organization, territorial management, territorial partnership, public management, public administration

Wstęp

Celem niniejszej wypowiedzi jest przedstawienie zmian w sposobie rozumienia terminu „organizacja terytorialna”, wprowadzonego we wcześniejszych tekstach dotyczących konceptualizacji zarządzania jednostkami terytorialnymi. Na tle teoretycznych ujęć takich pojęć jak: „organizacja” i „instytucja” autor przedstawia teoretyczną analizę wpływu tzw. „nowej polityki regionalnej” na istotę rozumienia jednostek strukturalnych, w których ramach organizowane są procesy rozwoju i funkcjonowania terytoriów. Artykuł podkreśla koniecz-

ność uwzględniania – w ramach istniejących matryc instytucjonalnych – nowego sposobu definiowania pojęcia organizacji terytorialnej i jej atrybutów.

Koncepcja organizacji terytorialnej odwołuje się do pojęć i teoretycznych założeń sformułowanych na gruncie ekonomii instytucjonalnej oraz nauk o zarządzaniu. Podobnie jak we wcześniejszych ujęciach zarządzanie organizacjami terytorialnymi traktowane jest jako gałąź zarządzania publicznego. Sytuuje się pomiędzy szeroko rozumianym zarządzaniem publicznym, a węższym – odnoszącym się do funkcjonowania urzędów i ich jednostek organizacyjnych – pojęciem zarządzania w administracji publicznej.

Instytucja a organizacja

Według czołowego teoretyka tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej D.C. Northa „instytucje są to reguły gry lub bardziej formalnie – stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie współdziałanie” [North 1990, s. 3; za: Stankiewicz 2012, s. 46]. Przywoływany przez W. Stankiewicza G.B. Kleiner określa instytucję jako „stosunkowo odporne na zmiany zachowań lub interesów pojedynczych podmiotów i ich grup, a także kontynuujące działalność w znaczącym przedziale czasu formalne i nieformalne normy lub systemy norm, regulujące podejmowanie decyzji, działalność i współdziałanie podmiotów społeczno-ekonomicznych (osób fizycznych i prawnych, organizacji) i ich grup” [Stankiewicz 2012, s. 51]. Syntetycznie cechy instytucji jako środowiska regulującego funkcjonowanie jednostek i określonych grup społecznych opisał W. Stankiewicz [2012, s. 53]. Rozszerzając nieco ujęcie tego autora, warto zauważyć, że:

- instytucje wnoszą do działalności człowieka, w tym działalności gospodarczej i społecznej, czynnik trwałości, ciągłości i stabilności; tworzą warunki zapewniające przewidywalność rezultatów działań człowieka;
- instytucje są przekazywane międzypokoleniowo drogą uczenia się jednostek i grup ludzkich, m.in. z wykorzystaniem dostępnych systemów oświatowych, a także pisanych i niepisanych wzorców zachowań społecznych;
- instytucje zawierają system czynników stymulujących (pozytywnie lub negatywnie) działania ludzkie;
- instytucje dają jednostkom i grupom społecznym pewien stopień wolności i bezpieczeństwa działania w określonych granicach; ma to ogromne znaczenie dla podmiotów gospodarczych i innych aktorów sceny publicznej;
- instytucje społeczne redukują niepewność, co oznacza ograniczenie kosztów transakcyjnych oraz szansę na budowanie i rozwój kapitału społecznego.

Przedstawiony zarys pojęcia „instytucja” pozwala odnieść się do bliskiego, lecz odrębnego znaczeniowo pojęcia „organizacji”. I znowu, pozostając w optyce ekonomii instytucjonalnej, przypomnijmy, że D.C. North definiował or-

ganizację jako „grupy jednostek, związanych pewnym wspólnym zamiarem osiągnięcia celów”. Dowodził, że organizacje, podobnie jak instytucje, także zapewniają strukturę dla współdziałania ludzi. Z kolei G.M. Hodgson wskazywał na to, że w organizacjach muszą być obecne reguły, co oznacza, że organizacje „muszą być traktowane jako typ instytucji” [North 1990, ss. 4–5; Hodgson 2006, s. 8–13; za: Stankiewicz 2012, ss. 54–56]. W. Stankiewicz ujmując to syntetycznie następująco: „organizacja jest pewną skorupą, formą, w której działają reguły instytucji”, twierdząc, że „tendencja do instytucjonalizacji występuje praktycznie w każdym działaniu zbiorowym, w przypadku zarysowania się pewnego wspólnego celu” [2012, ss. 54–55]. Warto przypomnieć, że pojęcie organizacji konstruowane jest właśnie wokół celów działania człowieka. Za J. Stonerem, R. Freemanem i D. Gilbertem przyjmijmy, że organizacja to „dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów” [Stoner, Freeman i Gilbert 2001, s. 619]. F. Kast i J.E. Rosenzweig opracowali pięcioelementowy model organizacji. Model ten, przedstawiający organizację jako wyodrębnioną, wchodzącą w interakcje z otoczeniem całość, wyróżnia następujące podsystemy organizacyjne:

- podsystem celów i wartości, czyli wyraz związków organizacji z otoczeniem;
- podsystem psychospołeczny, czyli działające i wzajemnie powiązane jednostki i grupy ludzkie, ich motywy i cele, do których realizacji dążą;
- podsystem techniczny, czyli technika i technologia wykorzystywana w procesach zachodzących w organizacji;
- podsystem struktury, czyli układ i wzajemne zależności w całej organizacji, między poszczególnymi podsystemami oraz w ich ramach (formalna struktura organizacji, schemat organizacyjny, zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności);
- podsystem zarządzania, czyli stosunki i oddziaływania zapewniające utrzymanie wewnętrznej i zewnętrznej dynamicznej równowagi organizacji [Kozuch 2007, ss. 88–92].

W rozumieniu ekonomii instytucjonalnej historycznie daje się wyróżnić trzy podstawowe formy organizacji. Najstarszą jej formą jest wspólnota, którą charakteryzowało grupowe współdziałanie ukierunkowane na opanowanie naturalnych zasobów przez grupy rodowe i plemienne. Wspólnota, w rozumieniu historycznym, działała – opierając się głównie na tradycji, obyczajach i wyznawanych wartościach – w warunkach wysokiej niepewności zewnętrznej, ale przy spójnej więzi. Przykładami wspólnot były: zgromadzenia monastyczne, starożytne gminy chrześcijańskie czy średniowieczne cechy. Tego typu więzi winny spajać i współczesne wspólnoty terytorialne: kraju, województwa, powiatu i gminy. Wróćmy do tego w dalszej części wywodu. Korporacja to

typ organizacji, który pojawił się już w okresie funkcjonowania instytucji państwa. Korporacje to zrzeszenia stosunkowo dużych grup ludności, opierające się na regułach ustalających redystrybucję dochodów. Przykładami korporacji są: historyczne polis lub feudalne struktury oparte na ustroju lennym, ale także współczesne spółki (korporacje narodowe i międzynarodowe), spółdzielnie, partie polityczne. Trzecią postacią organizacji jest asocjacja, będąca stowarzyszeniem wolnych osób, które do tej organizacji dobrowolnie delegowały tylko część swoich interesów, mając jednak ograniczony wpływ na całość działalności. W asocjacji jednostka zachowuje kontrolę nad swoimi działaniami i może należeć do wielu innych stowarzyszeń. Przykładami tego typu organizacji są wszelkiego rodzaju stowarzyszenia: społeczne, zawodowe, sportowe oraz choćby wspólnoty lokatorskie [Stankiewicz 2012, s. 55].

Powyższe rozważania pozwolą na przybliżenie pojęcia organizacji terytorialnej i zmian w jej rozumieniu.

Pojęcie i atrybuty organizacji terytorialnej – wczesne ujęcie tematu

Jednostki terytorialne traktować można jako organizacje. Pojęcie organizacji terytorialnej wprowadził autor w 2003 r. [Noworól, Dąbrowska (Noworól) i Sobolewski 2003] i rozwinął w kolejnych publikacjach [Noworól 2005; 2007; 2009]. Zdefiniowanie organizacji terytorialnej wymaga określenia pojęcia terytorium. Autor skłania się do rozumienia złożoności i zależności zjawisk terytorialnych w postaci systemu [Chojnicki i Czyż 2004; Kosiedowski 2001; Bertalanffy von 1984] – to układ elementów o określonej strukturze, będący uporządkowaną logicznie całością. Terytoria mogą przy tym być traktowane jako tzw. systemy otwarte, w tym sensie że muszą znajdować się w odpowiedniej relacji z otoczeniem. Pojęcie „systemu otwartego” wprowadził L. von Bertalanffy, a syntetycznie scharakteryzował G. Morgan [Morgan 2002, ss. 48–49]. Uwzględniając powyższe, autor zaproponował, aby terytorium – jako środowisko życia człowieka – pojmować jako system zależności obejmujący następujące cztery elementy składowe – podsystemy:

- środowisko przestrzenne (materię nieożywioną i ożywioną), która posiada aspekty: geometryczny, techniczny, środowiskowy/przyrodniczy i estetyczny, etc.,
- kapitał ludzki – „człowieka”, który – jako fenomen – posiada aspekty: zdrowotny, psychologiczno-społeczny, artystyczny, religijny, etc.,
- kapitał organizacyjny – związki pomiędzy ludźmi oraz między ludźmi i środowiskiem przestrzennym, które posiadają aspekty: technologiczny, informacyjny, polityczny, społeczny i ekonomiczny;
- zarządzanie systemem terytorialnym jako szczególny element składowy podsystemu „kapitał organizacyjny” [Noworól 2007, s. 20–21].

Terytorium jest fenomenem, w którym przedstawione elementy pozostają w stałej współzależności. Kolejny podsystem terytorium odnosi się do zawężonego zbioru zagadnień występujących w podsystemie poprzednim. Jednocześnie zmienia się natura zjawisk, które od przestrzennej rozciągłości przekształcają się w specyficznie ludzkie właściwości typowe dla jednostki, po to, by nabrać charakteru zjawisk społeczno-gospodarczych, wreszcie – zarządczych. Analizując podsystem zarządzania systemem terytorialnym, w cytowanych publikacjach autor zidentyfikował organizację terytorialną, uznając, że dla organizacji takiej prawdziwe są trzy warunki:

- podstawowy obszar działania organizacji terytorialnej stanowi jednostkę podziału terytorialnego, stworzoną w celu wykonywania administracji publicznej (warunek przestrzenny i prawny);
- zespół osób tworzących organizację terytorialną stanowi wspólnotę obywateli zamieszkujących określone terytorium (warunek społeczny i polityczny);
- podstawą działania wspólnoty terytorialnej jest struktura stosunków, wynikających z aktów prawnych, określających system wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju i funkcjonowania (warunek prawno-ekonomiczny, a zarazem – zarządczy).

W przedstawionym ujęciu przez wspólnotę rozumieć należy coś więcej niż oparty na silnych, emocjonalnych więziach typ zbiorowości o nieformalnej strukturze. Sformułowania prawne, zawarte w ustawach o samorządach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym posługują się pojęciem wspólnoty [Dz.U. 2001.142.1590 z późn.zm.; Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.; Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.]. W klasycznym ujęciu F. Tönniesa wspólnota (*Gemeinschaft*) charakteryzuje się jednak tym, że więzi wytwarzane są na podstawie pokrewieństwa lub braterstwa, tradycja reguluje zasady kontroli społecznej, a podstawą gospodarki jest własność zbiorowa [Tönnies 2002, ss. 33–35]. Tymczasem – ustawowo – przynależność do danej wspólnoty terytorialnej wiąże się z nabywaniem określonych ładem demokratycznym praw (np. wyborczych) i obowiązków (np. podatkowych).

Za organizację terytorialną – w pierwotnym ujęciu – uznano po prostu jednostkę podziału terytorialnego. Organizacjami terytorialnymi są więc: gmina, powiat, województwo, a także – państwa i Unia Europejska. Organizacje te charakteryzują się cechami określającymi ich podmiotowość w odniesienia do sterowania procesami rozwoju i funkcjonowania na określonym terytorium. W kontekście modelu organizacji Kasta–Rosenzwiega za niezbędne uznano następujące elementy charakteryzujące organizację terytorialną:

- określone granicami administracyjnymi środowisko przestrzenne jednostki terytorialnej, tworzące „podsystem technologiczny” (zasoby geograficzne i przyrodnicze oraz infrastruktura społeczna i techniczna);

- zamieszkująca jednostkę terytorialną wspólnota ludzi, która może być rozpatrywana jako kapitał ludzki (mieszkańcy stanowiący fundament „podsystemu psychospołecznego”) lub jako „wspólnota”, czyli grupa charakteryzująca się określonym kapitałem społecznym i tworząca „podsystem celów i wartości”;
- system wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju i funkcjonowania jednostki terytorialnej, będący z jednej strony „podsystemem struktury” organizacji terytorialnej, zbudowanej na prawach i obowiązkach obywatelskich (godzenie spraw środowiskowo-przestrzennych / podsystemu technologicznego z potrzebami społecznymi / podsystemami: psychospołecznym oraz celów i wartości), z drugiej strony zaś – „podsystemem zarządzania”, który zapewnia sprawne (skuteczne, ekonomiczne, korzystne) i zgodne z prawem relacje pomiędzy władzą polityczną, administracją publiczną oraz społeczeństwem.

Dla tak określonej organizacji terytorialnej zidentyfikowano następujące atrybuty: (1) własne, określone granicami administracyjnymi, terytorium, (2) osobowość prawną jako wyraz podmiotowości wspólnoty terytorialnej, (3) demokratycznie wybierane władze jako podstawa systemu zarządzania, (4) budżet (dochody własne) i własny majątek oraz (5) zadania publiczne dla realizacji potrzeb wspólnoty. Przyjęto, że jednostka terytorialna, powołana do wykonywania administracji publicznej, stanowi zasób: przestrzenny, demograficzny i organizacyjny (społeczno-gospodarczy), który uzyskuje wewnętrzną strukturę stosunków i zależności, a – w konsekwencji – tożsamość, dzięki temu właśnie, że tworzy organizację terytorialną.

Nowe koncepcje zarządzania funkcjonowaniem i rozwojem jednostek terytorialnych

Organizowanie funkcjonowania i rozwoju jednostek terytorialnych jest przedmiotem zarządzania publicznego, które nieustannie ewoluuje. Syntetycznie historię tej ewolucji, odzwierciedloną w kolejnych koncepcjach reform sektora publicznego w ostatnich dziesięcioleciach, przedstawili Ch. Pollitt i G. Bouchaert. Wymienili oni trzy etapy konceptualizacji takich reform:

- okres od połowy lat 60. do końca lat 70. XX w., kiedy zaczęto wdrażać naukowe podejście do zarządzania, m.in. poprzez wykorzystywanie systemów zhierarchizowanego planowania oraz instrumentów analizy kosztów / korzyści,
- okres od końcowych lat 70. do lat 90. XX w., kiedy upowszechniło się podejście określane jako Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM), oparte głównie na wykorzystaniu w sektorze publicznym technik biznesowych, ukierunkowanych na poprawę skuteczności i ekonomiczności działań,

- okres od lat 90. XX w. do czasów współczesnych, w którym nie funkcjonuje jedno dominujące podejście, lecz równolegle funkcjonuje wiele koncepcji budowanych wokół takich pojęć jak: *governance* (współzarządzanie, współwładztwo), sieci, partnerstwo, *joining up* (łączenie), przejrzystość i zaufanie [Pollitt, Bouchaert 2011, s. 11].

Nie wnikając w charakterystykę poszczególnych opcji zawiadywania sprawami publicznymi, warto pamiętać, że współcześnie obserwujemy koegzystencję różnych koncepcji, począwszy od zmodyfikowanego podejścia M. Webera (tzw. państwo neoweberowskie), poprzez miejscowe interpretacje NPM, po współzarządzanie (*governance*), mobilizujące obywateli do silniejszego uczestnictwa w życiu publicznym. Zróżnicowaniu koncepcji i sposobów myślenia o zarządzaniu publicznym towarzyszą zmiany cywilizacyjne, które od szeregu lat modyfikują modele stymulowania rozwoju terytorialnego, które – w wersji współczesnej – określane są jako „nowa polityka regionalna” [Szlachta 2009; Barca 2009; Gorzelak 2011]. Warto przywołać szereg wyznaczników tej polityki, determinujących także organizowanie życia społeczno-gospodarczego. Po pierwsze, we współczesnym zarządzaniu publicznym niezbędne jest uwzględnianie terytorialnych konsekwencji światowych wyzwań związanych z takimi zjawiskami jak: globalizacja procesów gospodarczych, społecznych i kulturowych, zmiany klimatyczne, niekorzystne procesy demograficzne czy rosnące koszty energii. Refleksja nad przyszłością uwzględniać musi w większym stopniu endogeniczny potencjał rozwojowy terytorium, a w mniejszym – egzogeniczne mechanizmy wsparcia, w tym te, które oferuje Unia Europejska. Kształtowanie rzeczywistości terytorialnej powinno bazować na podejściu strategicznym, polegającym na koncentracji na priorytetach i sprawnym zarządzaniu, co wiąże się z ewaluacją rzeczywistego oddziaływania interwencji i wprowadzaniem zasady uwarunkowania wsparcia, efektywnością dotychczasowych działań. Programowanie rozwoju musi uwzględniać wzrost rzeczywistej i wirtualnej mobilności społeczeństwa, a wśród priorytetów interwencji publicznej znajdują się: rozwój infrastruktury oraz sektora usług, zaś w drugiej kolejności – rozwój sektor wytwarzania. W polityce regionalnej znaczenia nabiera spójność terytorialna, będąca – obok spójności gospodarczej i społecznej – równoprawnym celem rozwojowym. Wśród instrumentów polityki pojawiają się w konsekwencji: planowanie funkcjonalno-przestrzenne, przekraczające granice jednostek administracyjnych oraz różne formy kontraktowania rozwoju, z udziałem podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego. Rośnie znaczenie różnych poziomów rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi oraz różnych sektorów w ramach systemu zarządzania wielopasmowego. W polityce regionalnej i lokalnej pojawia się potrzeba eksperymentowania i mobilizacji podmiotów lokalnych w celu wdrażania pilotażowych,

innowacyjnych rozwiązań. Ujmując rzecz syntetycznie, za istotę nowej polityki regionalnej uznać należy odejście od intraregionalnej polityki wyrównawczej ku polityce nastawionej na rozwój przez pobudzanie potencjałów endogenicznych i tworzenie trwałych, regionalnych zdolności konkurencyjnych [Noworól 2013a, ss. 72–74, 124–125].

Opisane procesy determinują funkcjonowanie jednostek terytorialnych i wpływają na sposób planowania, organizowania oraz bieżącego zawiadywania procesami zachodzącymi w gminach, regionach i państwach. W konsekwencji wśród elementów warunkujących sprawniejsze działanie władz i administracji publicznej wskazać należy najpierw wzrost złożoności i różnorodności struktur zarządzania. Oznacza to pogłębienie wewnętrznej dezagregacji organizacyjnej struktur administracji publicznej oraz włączanie do zarządzania partnerskich podmiotów zarządzających obszarami funkcjonalno-przestrzennymi, takimi jak: związki i stowarzyszenia JST czy też hybrydowe partnerstwa publiczno-prywatno-społeczne [Noworól 2013a, ss. 139–142]. Istotnym wyzwaniem zarządczym staje się przy tym podnoszenie zdolności autoregulacyjnych poprzez wykorzystanie zasady pomocniczości, zwiększanie uczestnictwa wspólnot w podejmowaniu decyzji, wreszcie – myślenie portfelowe o projektach partnerstw hybrydowych [Noworól 2013b].

Organizacja terytorialna – nowe ujęcie (nowa organizacja terytorialna – NOT)

Wobec opisanych zmian w sferze zarządzania domeną publiczną zarysowana powyżej koncepcja organizacji terytorialnej, dostosowana do weberowskiego traktowania roli administracji publicznej, musi zostać zmodyfikowana. Podejście terytorialne do polityki regionalnej, a szczególnie jej zakorzenienie w endogenicznych potencjałach miejsc, wymaga nowej konceptualizacji sposobów organizowania funkcjonowania i rozwoju terytorialnego.

W tym nowym ujęciu, a jednocześnie – zachowując dyscyplinę dotychczasowego wywodu – przez „nową organizację terytorialną” (NOT) autor rozumie organizację, dla której prawdziwe są trzy następujące warunki:

- obszar działania NOT to obszar funkcjonalno-przestrzenny, który może być jednostką administracyjną, ale też może nie pokrywać się z granicami administracyjnymi jednostki terytorialnej;
- zespół osób tworzących nową organizację terytorialną stanowi wspólnota obywateli zamieszkujących obszar funkcjonalno-przestrzenny, czyli grupa ludzi połączonych wspólnym, uwarunkowanym terytorialnie interesem społeczno-gospodarczym, a nie tylko zbiorowość, której – z racji miejsca zamieszkania – przyznano określone prawa i obowiązki;
- struktura stosunków wiąże mieszkańców obszaru funkcjonalnego pewnym uzgodnionym zamiarem osiągnięcia celów, wynikających nie tylko z obo-

wiązujących aktów prawnych, ale przede wszystkich z reguł cechujących instytucje, w których ramach funkcjonuje jednostka terytorialna. Kluczowym mechanizmem sprawczym jest tutaj partnerska, dobrowolna współpraca.

Należy podkreślić, że trzeci warunek nowej organizacji terytorialnej jest słabszy niż w wypadku wcześniejszego ujęcia. To nie akt prawny, ale funkcjonowanie w ramach regionalnych czy lokalnych instytucji przesądza o charakterze struktury stosunków wewnątrz wspólnoty. W opinii autora dla przybliżenia charakteru relacji wewnątrz wspólnoty potrzebna jest zatem koncepcja porządkująca, funkcjonujące terytorialnie.

Przykładem takiej koncepcji jest teoria matrycy instytucjonalnej, stworzona przez S. Kirdinę [Kirdina 2003; Kirdina, Sandstrom 2010]. Teoria ta oparta jest na dwóch bazowych postulatach o charakterze aksjomatycznym. Postulat pierwszy polega na postrzeganiu społeczności jako integralnej, niewidocznej całości tworzącej pojedynczy, zunifikowany organizm. Nauki społeczne dekomponują ten organizm w sposób abstrakcyjny, ujmując w postaci „systemu osi” – ekonomicznej, politycznej i kulturowo-ideologicznej – definiujących – niejako w trzech wymiarach – ich własne specyficzne przedmioty analiz. Jeśli traktujemy społeczeństwo jako system, to możemy wyszczególnić: ekonomię, politykę i ideologię jako jego podsystemy. Drugim postulatem w teorii matrycy instytucjonalnej jest założenie istnienia instytucji bazowych. Instytucje te są głęboko zakorzenionymi, historycznie stabilnymi i odpornymi na zmiany formami społecznymi – niezmiennikami, które pozwalają społeczeństwu na przetrwanie w toku ewolucji historycznej, bez utraty integralności. Niezmienniki te są przy tym niezależne od woli i dążeń konkretnych aktorów społecznych. S. Kirdina wyodrębnia kategorię instytucji bazowych z szerszej kategorii instytucji. Podkreśla, że instytucje bazowe odnoszą się tylko do tych relacji społecznych, które są historycznie i wewnętrznie niezmiennie. Ich funkcją jest regulowanie podsystemów społecznych i utrzymanie integralności różnego typu społeczeństw [Kirdina 2003, ss. 2–3]. Analiza historyczna instytucji bazowych pozwala S. Kirdinie na wyodrębnienie dwóch matryc instytucjonalnych. Matryca X, charakterystyczna dla Rosji, Azji oraz Ameryki Łacińskiej, obejmuje: instytucje gospodarki redystrybucyjnej, instytucje unitarnego ustroju politycznego oraz instytucje ideologii komunitarnej. Matryca Y, opisująca Europę Zachodnią i Amerykę Północną, wykorzystuje – odpowiednio – instytucje gospodarki rynkowej, instytucje federalnego ustroju politycznego oraz instytucje ideologii subsydiarnej [Kirdina 2003, s. 4; Kirdina i Sandstrom 2010, s. 4]. Teorię S. Kirdiny warto traktować jako wartościowe poznawczo ujęcie modelu wzajemnych relacji członków wspólnoty organizacji terytorialnej, w sytuacji gdy odnośnikami są zakorzenione historycznie instytucje, a nie tylko reguły prawa.

Odnosząc się do modelu Kasta–Rosenzwiega, warto wyszczególnić następujące elementy charakteryzujące nową organizację terytorialną:

- środowisko przestrzenne obszaru funkcjonalno-przestrzennego, tworzące „podsystem technologiczny” NOT (zasoby przyrodnicze oraz infrastruktura);
- ludność zamieszkująca obszar funkcjonalno-przestrzenny, która może być rozpatrywana jako kapitał ludzki (mieszkańcy stanowiący fundament „podsystemu psychospołecznego” organizacji terytorialnej) lub jako wspólnota – grupa społeczna, działająca w warunkach niepewności zewnętrznej, ale przy spójnej więzi wewnętrznej, związanej systemami podejmowanych decyzji („podsystem celów i wartości”);
- system wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju i egzystowania obszaru funkcjonalnego, stanowiący:
 - „podsystem struktury” NOT, która to struktura zbudowana jest na bazowych instytucjach matrycy X lub Y, a jednocześnie regułach partnerskiej współpracy [Noworól 2013b],
 - „podsystem zarządzania” NOT, który zapewnia zgodne z prawem relacje pomiędzy władzą polityczną, administracją publiczną oraz społeczeństwem, a jednocześnie zawiadywanie sprawami partnerstwa.

Do atrybutów tak rozumianej organizacji terytorialnej zaliczymy zatem najpierw terytorium, stanowiące obszar funkcjonalno-przestrzenny, nie zawsze pokrywający się z granicami administracyjnymi, ale posiadający określony potencjał rozwojowy. Kolejnym atrybutem będą zasoby powierzone organizacji przez partnerów: środki finansowe, majątek oraz zasoby organizacyjne. Osobowość prawna NOT będzie cechą opcjonalną, zależną od formy partnerstwa. Będzie ono mogło przybrać kształt korporacji lub asocjacji, także w formie sieciowej. Atrybutem nowej organizacji terytorialnej pozostaną demokratycznie wybierane władze jako podstawa systemu zarządzania w partnerstwie. Ważnym atrybutem będą też wybrane zadania publiczne i projekty ukierunkowane m.in. na przekraczanie istniejących barier administracyjnych i wykorzystanie potencjałów terytorialnych (przestrzennych, gospodarczych, społecznych i kulturowych). W poniższej tabeli zamieszczono syntetyczne porównanie opisanych ujęć organizacji terytorialnej.

Tab. 1. Porównanie wstępnego i nowego ujęcia organizacji terytorialnej

Wstępne ujęcie	Nowe ujęcie
Jednostka terytorialna, powołana do wykonywania administracji publicznej stanowi zasób: przestrzenny, demograficzny i organizacyjny, który – dzięki temu, że jednostka ta jest zarazem organizacją – uzyskuje wewnętrzną strukturę stosunków i zależności, a w konsekwencji – tożsamość	Obszar funkcjonalno-przestrzenny, utworzony w celu zwiększenia konkurencyjności terytorialnej, stanowi niezwiązany granicami administracyjnymi zasób: przestrzenny, demograficzny i organizacyjny, w którym konstytuują się uwarunkowane regułami instytucjonalnymi międzyorganizacyjne i wewnątrzorganizacyjne relacje oparte na partnerstwie i współdziałaniu
Główny mechanizm sprawczy: PRZYMUS / PRAWO	Główny mechanizm sprawczy: DOBROWOLNA WSPÓŁPRACA
Podmiot zarządzający: ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	Podmiot zarządzający: PARTNERSTWO HYBRYDOWE

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Nowe rozumienie organizacji terytorialnej jest próbą konceptualizacji struktur zarządzających wyłaniających się w celu zorganizowania aktualnych procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Oparcie rozwoju terytorialnego na oddolnych mechanizmach pobudzania endogenicznych potencjałów terytorialnych, a jednocześnie na zakorzenionych w historii instytucjach pozwala na ujawnianie mechanizmów sprawczych będących spoiwem – osią strukturalną organizacji terytorialnej. W tym właśnie tkwi potencjał praktyczny przedstawionego wywodu. Nowa organizacja terytorialna to koncepcja, ale i zamysł tego, ku czemu ewoluować będzie model organizowania rozwoju i funkcjonowania jednostek terytorialnych i obszarów funkcjonalno-przestrzennych. Zrozumienie nowych procesów społeczno-gospodarczych oraz ich konsekwencji dla zarządzania terytorialnego to wyzwanie dla teoretyków oraz – głównie – dla działaczy politycznych / administracji publicznej, aktorów gospodarczych i społecznych.

Bibliografia

- Bertalanffy von L. (1984), *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój zastosowania*, PWN, Warszawa.
- Chojnicki Z., Czyż T. (2004), *Główne aspekty regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] J. Parysek (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989–2002*, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki

Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 13–24.

Gorzela G. (2011), *Doctrines of regional policies - their virtues and limitations*, Konferencja: *Territorial Dimension of Development Policies*, Ostróda, 18–19.07.2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, ss. 19–24.

Hodgson G. (2006), *What are Institutions?*, „Journal of Economic Issues” (1/2006), ss. 1–25.

Kosiedowski W. (2001), *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń.

Kożuch B. (2007), *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa.

Morgan G. (2002), *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.

Noworól A. (2005), *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.

Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Noworól A. (2009), *Zarządzanie organizacjami terytorialnymi – pojęcie i istota*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ”, (4(8)/2009), ss. 25–37.

Noworól A. (2013a), *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.

Noworól A., Dąbrowska (Noworól) K., Sobolewski A. (2003), *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, WSAP w Szczecinie, Szczecin.

Pollitt C. i Bouchaert G. (2011), *Public Management Reform (third edition)*, Oxford University Press, Oxford.

Stoner J., Freeman R., Gilbert D. (2001), *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Szlachta J. (2009), *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku* *Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego*, Kraków, ss. 141–150.

Tönnies F. (2002), *Community and Society*, David&Charles, Dover.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001.142.1590 z późn. zm.).

Bibliografia elektroniczna

Barca F. (2009), *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf> 30.07.2013.

Kirdina S. (2003), *Institutional Matrices and Institutional Changes*, The 5th International Symposium on Evolutionary Economics, Pushchino, Moscow region, Russia, 25–27 September 2003 (s. 182–195), <http://www.kirdina.ru/eng/doc/Institutional_Matrices_and_Institutional_Changes%20_Economic_Transformation_and_Evolutionary_Theory_of.%20Schumpeter.pdf> 30.07.2013.

Kirdina S., Sandstrom G. (2010), *Institutional Matrices Theory as a Framework for both Western and Non-Western People to Understand the Global Village, Non-Western Challenges to Western Social Theory*, (RC16) World Congress of Sociology International Sociological Association July 11–17, 2010, Gothenburg, Sweden, s. 1–12, <http://www.kirdina.ru/eng/doc/Kirdina_Sandstrom_%20Gothenburg_July_2010_Final.pdf> 30.07.2013.

Noworól A. (2013b), *The Role of Hybrid Partnerships in the Management of Development*, The 21st NISPAcee Annual Conference, Regionalisation and Inter-regional Cooperation, Belgrad, 16–18.05.2013 r., NISPAcee, Faculty of Organizational Sciences, University of Belgrade, Belgrad, Serbia, <http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304101749590.Nowor%C3%B3l-paper_20130405.pdf> 30.07.2013.

Stankiewicz W. (2012), *Ekonomika instytucjonalna*, <http://pwsbia.edu.pl/pdf_files/Waclaw_Stankiewicz_Ekonomika_Instytucjonalna_III.pdf> 30.07.2013.

Michał Flieger

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego. Zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań

Process maturity as a modern paradigm in public management.

Process management implementation in local offices – research results

Abstract:

Local Governments Process Development In Implementing New Modes of Public Management.

Public governments today have to deal with similar competitive processes as organizations from private sector. Moreover they have to be more and more effective in meeting local society needs, because that is crucial in terms of election win. In the search of new ways to operate local governments evolve through different operation models. The most traditional one is just administration, than New Public Management and finally Good Governance. In that progress process management seems to be helpful. Local governments move through several levels of process development and achieving the last one is necessary to increase effectiveness the most.

Key-words: process management, process maturity, public management, maturity level

Wstęp

Współczesne wyzwania w zakresie usprawnień systemów zarządzania organizacji dotyczą zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Sektor prywatny, walczący o ciągłe zwiększanie wydajności, efektywności ekonomicznej

oraz skuteczności działania, zmuszony jest do poszukiwania nowych obszarów usprawnień. Zaciekle konkurencja, potęgowana wzrostem wolności gospodarczej oraz zanikiem barier związanych z przenoszeniem kapitałów pomiędzy rynkami zmusza przedsiębiorstwa do podejmowania działań nie tylko w obszarach związanych z procesami głównymi ich działalności, ale także w obszarach związanych z procesami pomocniczymi. Dodatkowym czynnikiem wymuszającym procesy dostosowawcze jest niespotykana dotąd zmienność otoczenia, która powoduje, że przedsiębiorstwa muszą być elastyczne [Nowak 2006, ss. 7–8]. Elastyczność bowiem jest warunkiem możliwości szybkiego dostosowania się do nowych, często zaskakujących sytuacji, a nierzadko również warunkiem ich wyprzedzenia. Dlatego przedsiębiorstwa zwracają się ku systemowi zarządzania, który stanowi potencjalny obszar ich przewagi konkurencyjnej.

Jedno z podstawowych pytań, które należy postawić w niniejszym artykule, brzmi: czy podobne zjawiska zachodzą w sektorze publicznym, ściślej – w urzędach gmin? Gminy, podobnie jak przedsiębiorstwa sektora publicznego, konkurują pomiędzy sobą o przyciągnięcie na swój teren kapitału w postaci nowych inwestycji lub reinwestycji kapitału, który został na terenie gminy wypracowany. Konkurencja taka powoduje, że gminy muszą stosować szereg instrumentów wspierania przedsiębiorczości [Bober, Turowski, Zawicki, Mazur 2009, s. 151]. Wśród tych instrumentów znajduje się również sposób obsługi inwestorów prywatnych, na który bezpośredni wpływ ma system zarządzania gminą.

Dodatkowo gminy, których jednym z głównych zadań jest świadczenie usług społecznych, podlegają ze strony społeczności lokalnej ciągłej ocenie dotyczącej jakości tych usług oraz sposobu i poziomu obsługi mieszkańców. Ocena taka ma niebagatelne znaczenie w aspekcie politycznym, ponieważ niezadowolone społeczne bezpośrednio wpływa na wynik wyborów samorządowych. Jest to kolejny bodziec do poszukiwania nowych form zarządzania, bardziej skutecznych, efektywnych i przyjaznych obywatelowi.

Jednym z takich gruntownych usprawnień systemu zarządzania jest wprowadzenie kompleksowego zarządzania procesowego w organizacji. Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie istoty przemian zachodzących w sposobie zarządzania organami administracji samorządowej oraz wskazanie roli zarządzania procesowego w dostosowaniu sposobu funkcjonowania urzędów gmin do wymogów wybranych paradygmatów zarządzania publicznego. Celem artykułu jest także przedstawienie wyników badań dotyczących zastosowania zarządzania procesowego w urzędach gmin.

Od tradycyjnego administrowania do współrządzenia

Obecnie powszechnie przyjmuje się, że tradycyjne podejście do administrowania wykształciło wiele rozwiązań, które są mocno krytykowane. Chodzi przede wszystkim o biurokratyczny styl działania pracowników administracji w hierarchicznie zorganizowanych strukturach organizacyjnych, zatrudnianie specjalistów w określonych dziedzinach świadczenia usług administracyjnych lub komunalnych z pominięciem ich przygotowania w dziedzinie zarządzania, kierowanie się w realizacji zadań ograniczeniami wynikającymi z dostępnego budżetu oraz słabą współpracą ze strukturami niepodporządkowanymi hierarchicznie [Lichtarski 2004, s. 42].

Powyższe zjawiska doprowadziły do powstania koncepcji nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM), która od początku lat 80. obejmowała proponowane działania modernizacyjne w sferze organizacji i zarządzania administracją publiczną zarówno rządową, jak i samorządową. NPM dotyczy głównie wprowadzania nowych rozwiązań zarządczych, często sprawdzonych w sektorze prywatnym, w jednostkach administracji publicznej. Rozwiązania te dotyczyć mogą np. wprowadzania zasad zarządzania strategicznego i marketingowego do jednostek administracji publicznej, mierzenia efektów działalności prowadzonej przez lokalną administrację publiczną w krótkim i długim okresie czasu, wdrażania systemu zapewnienia jakości, mierzenia satysfakcji klientów usług publicznych, wprowadzenia systemów gwarantujących standardy w usługach publicznych oraz wprowadzenia nowoczesnych metod i technik zarządzania [Jabłoński 2002, ss. 95–97].

Dla NPM charakterystyczne jest promowanie mechanizmów rynkowych takich jak: wprowadzenie stylu zarządzania właściwego dla przedsiębiorstw prywatnych, decentralizacja w strukturach administracyjnych, konkurencja w sektorze publicznym, kontraktowanie usług publicznych na zewnątrz, kształtowanie oferty publicznej jako produktu, wprowadzenie mierzalnych standardów działalności. Koncepcja ta propaguje zorientowaną na wyniki administrację publiczną, skupiającą się bardziej na rezultatach niż na procesach, podkreśla pozycję klientów i konsumentów, znaczenie mierzenia rezultatów i wprowadzania systemów wynagradzania uzależnionych od uzyskanych wyników [Flieger 2007, ss. 36–37].

Obecnie mamy do czynienia z kształtującą się dopiero koncepcją współrządzenia, która jest niejako kolejnym etapem ewolucji w postrzeganiu kształtu i roli administracji państwowej. Współrządzenie jest odpowiedzią na ciągłe zmiany w otoczeniu i silnie zróżnicowaną społeczność, dla której działają organizacje publiczne. Potrzeby i problemy, na które ma odpowiadać aktywność jednostek publicznych, są złożone i obciążone ryzykiem. Strategia władz lokalnych powinna być tworzona przy szerokim udziale przedstawicieli społeczno-

ści i grup interesów w ramach sieci współpracy i powiązań. Podstawową ideą tej koncepcji jest wybór publiczny, postulujący dążenie do osiągnięcia maksymalnych korzyści dla danej społeczności [Perechuda 2000, ss. 924–929].

Tab. 1: Porównanie założeń głównych współczesnych modeli administracji publicznej

Kryteria porównawcze	Tradycyjna administracja publiczna	NPM	Współzrządzenie
Kontekst	Stabilny	Konkurencyjny	Ciągle zmieniający się
Społeczeństwo	Jednorodne	Zatomizowane, podzielone	Zróżnicowane
Potrzeby i problemy	Bezpośrednie, definiowane przez profesjonalistów	Dążenia wyrażane przez rynek	Kompleksowe, zmienne, zależne od ryzyka
Strategia	Skupiona na państwie i producentach/dostawcach	Skupiona na rynku i kliencie	Kształtowana przez obywatelskie społeczeństwo
Rządzenie przez aktorów	Hierarchiczna służba cywilna	Rynki, kupujący i dostawcy, klienci i kontraktorzy	Sieci i współpraca, społeczne przywództwo
Kluczowe idee	Dobra publiczne	Wybór publiczny	Wartość publiczna

Źródło: J. Hartley, *Innovation In Governance and Public Services: Past and Present*, *Public Money and Management*, January, ss. 27–34.

Powyższa tabela przedstawia ewolucję w postrzeganiu modelu administracji publicznej na przestrzeni dziesięcioleci. Współcześnie największy wpływ na zmiany tego modelu wywierają założenia *Good Governance*. Zgodnie z tymi założeniami otoczenie wewnętrzne oraz zewnętrzne organizacji publicznych podlega ciągłym, często nieprzewidywalnym zmianom. Adaptacja przyjmuje zatem charakter procesu, co nakłada na organizację wymóg wyjątkowej elastyczności działania. Klienci oraz interesariusze gmin mają charakter wysoce zróżnicowany, co utrudnia kształtowanie oferty produktowo-usługowej ze strony gminy (pamiętać tu należy o wspomnianym we wstępie kontekście politycznym, wysuwającym na czoło zadowolenie mieszkańców, skutkujące reelekcją władz). Potrzeby są zatem zmienne i kompleksowe, a ich zaspakajanie w sposób satysfakcjonujący związane jest z dużym ryzykiem. Zatem władze gminy coraz chętniej kształtują strategię wraz z mieszkańcami, aby ryzyko owe minimalizować i jak najlepiej dopasować się do oczekiwań lokalnych. Takie współzrządzenie wymaga utworzenia sieci współpracy na szczeblu lokalnym oraz rządowym, aby umożliwić przepływ informacji oraz realny wpływ na podejmowane w gminie decyzje. W efekcie takiej współpracy tworzona jest nowa wartość – wartość publiczna.

Zarządzanie procesowe jako usprawnienie sprzyjające realizacji postulatów *Good Governance*

Ujawnienie korzyści podejścia procesowego w organizacji przedstawione zostanie poprzez jego porównanie z podejściem tradycyjnym funkcjonalnym. Funkcjonalny układ organizacji powoduje, że poszczególne działy odpowiedzialne są za wszystkie produkty (usługi) firmy w ramach swojego zakresu działania. Powoduje to, że pracownicy są ściśle wyspecjalizowani w ramach swoich obowiązków i mają wąskie zakresy pracy. Taki podział sprzyja koncentracji pracowników na wykonywanych przez nich zadaniach zamiast na całych procesach [Jon 2001, s. 50]. W efekcie może się okazać, że w organizacji wykonywane są zadania w sposób bardzo sprawny, ale część z tych zadań może być po prostu zbędna. Wynika to z faktu, że brak jest ujęcia całościowego procesu pod kątem powiązanych z sobą zadań (gniazd). Rzadko zwraca się uwagę na dynamiczne połączenia pomiędzy tymi gniazdami, co powoduje, że brak jest koordynacji oraz doskonalenia tych połączeń w trybie ciągłym. Efektem braku takich usprawnień są często pojawiające się konflikty pomiędzy funkcjami. Konflikty te wynikają również z braku tzw. podejścia marketingowego wewnątrz procesu, czyli ciągłego badania potrzeb klientów wewnętrznych przez „twórców” danej funkcji. Filozofia marketingowa w tym ujęciu jest obca podejściu funkcjonalnemu. Powoduje to zatem wiele strat i skutkuje niską efektywnością organizacji jako całości.

Do niedawna powszechnie przyjmowano, że podejście procesowe jest domeną organizacji o charakterze biznesowym, natomiast organizacje państwowe, w tym urzędy gmin, skazane są na proste administrowanie w strukturach funkcjonalnych. Pewien przełom nastąpił wraz z rozpowszechnieniem się wspomnianych idei nowego zarządzania publicznego. Przejawem nowego podejścia do organizacji państwowych są regulacji organizacji urzędów wg norm ISO [Batko 2009, ss. 107–116].

Obecnie również w urzędach gmin coraz częściej na organizację patrzy się nie tylko z perspektywy jej struktury formalnej, ale także jak na sieć wzajemnie powiązanych procesów organizacyjnych. Zastosowanie takiego podejścia powoduje, że gminy zaczynają zarządzać całymi sekwencjami działań, realizowanymi przez różne komórki funkcjonalne [Bińkowska 2009, s. 19].

Dzięki podejściu procesowemu w urzędach gmin rośnie znaczenie roli klienta zewnętrznego jako głównego kreatora działań wewnątrzgminnych. Myślenie w kategoriach procesów polega na postrzeganiu systemu organizacyjnego jako układu, w którym miejsca i role są zmienne oraz wyznaczone przez operacje, jakie trzeba wykonać, aby powstała wartość oczekiwana dla klienta. Takie rozumowanie sprzyja zwiększeniu świadomości własnej roli w organizacji z perspektywy klienta – pracownicy mogą odpowiedzieć sobie na pytanie,

dlaczego operacja przez nich wykonywana ma rację bytu i w jaki sposób przyczynia się do wykreowania końcowej wartości dodanej dla klienta.

Wdrożenie podejścia procesowego niesie wiele korzyści, a w kontekście *Good Governance* ma duże znaczenie i ułatwia gminom wyjście naprzeciw wymaganiom tej koncepcji. Korzyści zarządzania procesowego pokazuje tabela 2.

Korzyści przedstawione w tabeli 2 są powszechnie znane i nie budzą wątpliwości. Ważne jest jednak, aby wskazać i zrozumieć ich nowy wymiar związany, po pierwsze, z organizacją, o jakiej mowa w niniejszym referacie – urzędem gminy, a po drugie, z kontekstem *Good Governance*. Należy zatem zadać sobie pytanie, w jaki sposób powyższe korzyści ułatwią gminom sprostanie współczesnym wymogom przedstawianym przez paradygmat *Good Governance*.

Obecnie gminy, podobnie jak organizacje biznesowe, działają w ciągle zmieniającym się otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Zmienność ta wymaga elastyczności działania i szybkiego dopasowywania się do zmieniających się warunków. Aby gmina mogła działać wysoce elastycznie, potrzebny jest wzrost efektywności komunikowania się w organizacji, akceptacja, otwartość oraz słuchanie potrzeb klientów wewnętrznych oraz zewnętrznych. Gotowość słuchania oraz otwartość na otoczenie powodują, że impulsy płynące od klientów w naturalny sposób modelują i dopasowują procesy zachodzące w gminie do zmiennych uwarunkowań.

Tab. 2: Korzyści wdrożenia organizacji procesowej w organizacji

Lp.	Korzyść płynąca z wdrażania zarządzania procesowego
1.	Wzrost efektywności komunikowania się w organizacji, akceptacja, otwartość, słuchanie potrzeb klientów wewnętrznych oraz zewnętrznych.
2.	Wzrost znaczenia pracy zespołowej. Wspólne ustalanie celów oraz poszukiwanie rozwiązań pojawiających się problemów. Wzrasta zaangażowanie pracowników oraz kreatywność poszukiwania nowych rozwiązań.
3.	Organizacja staje się organizacją samouczącą się, gdyż wykształceni oraz świadomi swojej roli pracownicy podejmują samodzielne decyzje i samodzielnie się uczą.
4.	Pracownicy znają swoje miejsce w organizacji, poznają cały proces i zasady jego funkcjonowania. W ten sposób łatwiej jest podejmować decyzje trafne z punktu widzenia ostatecznej wartości dodanej dla klienta.
5.	Rośnie świadomość roli kluczowych graczy w organizacji ze względu na zrozumienie procesu jako całości oraz indywidualnej roli pracowników w procesie. Organizacja staje się zatem mniej narażona na błędy i przestoje.
6.	Sprawniejsza współpraca wewnątrz firmy, wynikająca z lepszej komunikacji pomiędzy gniazdami procesów.
7.	Wzrasta zaangażowanie pracowników oraz szczebla menedżerskiego, co sprzyja poprawie jakości oraz wartości dodanej dla klientów.
8.	Ułatwienie procesu komputeryzacji i wirtualizacji organizacji w związku z przejrzystym rozpisaniem procesów (np. wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów).
9.	Łatwość identyfikacji oraz klasyfikacji obszarów wymagających usprawnień, co pozwala na ciągłe doskonalenie funkcjonowania organizacji.
10.	Przeszkoleni pracownicy działający w zespołach zdolni są do samodzielnego modelowania i analizy procesów pod kątem zmieniających się potrzeb klientów wewnętrznych i zewnętrznych organizacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Bitkowska, *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Wizja Press and IT, Warszawa 2009, s. 22.

Dodatkowo wysoka zmienność otoczenia stawia przed gminami nowe, często niespotykane dotąd problemy. Wysokie zaangażowanie pracowników, praca zespołowa oraz wzrost kreatywności powodują, że problemy te pokonywane są szybciej i sprawniej. Wraz ze wzrostem ilości rozwiązanych sytuacji problemowych pracownicy nabierają doświadczenia, a praca grupowa sprzyja procesowi uczenia się. W ten sposób organizacja dojrzeźwa i wzrasta jej sprawność działania, nie tylko w sytuacjach trudnych lub kryzysowych. Proces skutkuje tym, że kompleksowe i zmienne problemy organizacji rozwiązywane są coraz sprawniej i zawsze z perspektywą wartości dodanej dla klienta.

Zarządzanie procesami sprzyja również tworzeniu społecznych sieci współpracy, polegających na stworzeniu realnych mechanizmów wpływania interesariuszy gminy na podejmowane decyzje. Mechanizm ten ukryty jest w pojęciu wartości dodanej (wartości publicznej), która przyświeca organizacji procesowo-

wej w każdym aspekcie jej działalności. Zatem trudno sobie wyobrazić sytuację, w której procesy i produkty organizacji procesowej (gminy) tworzone są w oderwaniu od realnie pojawiającego się zapotrzebowania ze strony szeroko rozumianego społeczeństwa. To właśnie zapotrzebowanie społeczne, zmienne i często nieprzewidywalne, jest twórcą gminy jako organizacji procesowej oraz najważniejszym sensem jej istnienia. Bez impulsów ze strony klientów organizacja procesowa nie mogłaby istnieć.

Metodyka prowadzonych badań

W celu określenia stopnia zastosowania zarządzania procesowego w urzędach gmin przeprowadzono badania na grupie 40 losowo wybranych urzędów gmin z terenu całego kraju. Badania przeprowadzono metodą wywiadu telefonicznego na podstawie formularza zgodnego z metodyką zaproponowaną w koncepcji Programu Rozwoju Instytucjonalnego [Bober, Mazur, Turowski, Zawicki, 2009, s. 28]. Istotę tej metodyki przedstawia tabela 3.

Tab. 3: Poziomy dojrzałości procesowej zgodnie z metodyką PRI

Poziom 1	Poziom 2	Poziom 3	Poziom 4	Poziom 5
Nie dokonano formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie	Kryterium 1 Zostały zidentyfikowane procesy najważniejsze dla urzędu (procesy kluczowe), został opisany przebieg ich realizacji oraz zostały one sformalizowane w postaci regulacji wewnętrznej. Kryterium 2 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg procesów kluczowych (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Kryterium 3 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że grupy zadań urzędu, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji.	Kryterium 4 Została zidentyfikowana większość procesów realizowanych w urzędzie, został opisany przebieg ich realizacji oraz zostały one sformalizowane w postaci regulacji wewnętrznej. Kryterium 5 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Kryterium 6 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że większość procesów jest realizowana zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji. Kryterium 7 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą.	Kryterium 8 Zostały zidentyfikowane procesy, których realizacja wymaga wsparcia systemami komputerowymi. Kryterium 9 Procesy, które tego wymagają są realizowane z wykorzystaniem komputerów. Kryterium 10 Istnieje system monitoringu realizacji procesów w postaci określonych: a) mierników i celów realizacji wszystkich procesów, b) procedur przeglądów dokonywanych przez ich właścicieli, c) procedur gromadzenia i analizy uwag realizatorów, d) procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów) oraz został on zatwierdzony w postaci regulacji wewnętrznej. Kryterium 11 Istnieją dokumenty, które potwierdzają, że procesy są monitorowane zgodnie z przyjętymi procedurami oraz obowiązującym systemem mierników.	Kryterium 12 Istnieją mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak: Podkryterium a) audyty procesów, Podkryterium b) systematyczna samoocena, Podkryterium c) ocena i analiza osiągniętych wyników, Podkryterium d) porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (benchmarking procesów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zawicki M., Mazur S. (2009), Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, s. 37.

Zgodnie z metodyką PRI urzędy gmin mogą znajdować się na pięciu poziomach dojrzałości procesowej. Przypisanie urzędu do określonego poziomu uzależnione jest od spełnienia przez ten urząd kryteriów przedstawionych w tabeli 3.

Zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań

Przeprowadzone badania pozwoliły na podział badanych urzędów gmin pod względem poziomu dojrzałości procesowej, na którym się znajdują. Wyniki te zaprezentowane zostały w tabeli 4.

Tab. 4. Poziom dojrzałości procesowej urzędów

Lp.	Poziom dojrzałości procesowej urzędu	Liczba	Procent
1.	pierwszy	30	75,0%
2.	drugi	3	7,5%
3.	trzeci	3	7,5%
4.	czwarty	2	5,0%
5.	piąty	2	5,0%

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 4 wyniki badań wskazują, że zdecydowana większość badanych urzędów gmin (30 urzędów, 75%) znajduje się na pierwszym poziomie dojrzałości procesowej. Oznacza to, że urzędy te nie podjęły żadnych przedsięwzięć związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego lub podjęły jedynie działanie wybiórcze, nie stosując kompleksowo przedsięwzięć z żadnego poziomu dojrzałości procesowej.

Pozostałe poziomy dojrzałości procesowej są mniej zróżnicowane. Na poziomie drugim i trzecim znalazły się po 3 urzędy (po 7,5%), a na poziomie czwartym i piątym po 2 urzędy (po 5,0%). Wyniki te wskazują jednoznacznie na niewielkie zastosowanie zarządzania procesowego w praktyce funkcjonowania badanych urzędów gmin.

Zakończenie

Jak wskazują powyższe rozważania, współcześnie gminy podlegają podobnym procesom do tych, które zachodzą w sektorze biznesowym. Nasilająca się konkurencja zmusza gminy do poszukiwania nowych paradygmatów działania. Polska administracja publiczna wciąż podlega dynamicznym przemianom, które ujmuje się jako transformację od prostego administrowania do modelu *Good Governance* – czyli do współrządzenia. Wiele gmin wkroczyło już na tę drogę, ale jest jeszcze wiele tych, które czeka długa droga przekształceń.

Gminy mogą stosować wiele usprawnień systemów zarządzania przeniesionych z sektora biznesowego. Jednym z nich jest zarządzanie procesowe, które wdrażane jest etapami. Urzędy gmin systematycznie przechodzą na wyższe poziomy dojrzałości procesowej. Przyjmuje się jednak, że tylko osiągnięcie poziomu ostatniego sprzyja realizacji założeń współrzędzenia i pozwala na pełne wykorzystanie zalet tego usprawnienia. Pełne wdrożenie zarządzania procesowego w gminach może zwiększyć sprawność i skuteczność ich działania.

Badania empiryczne wykazały jednak, że pomimo wielu zalet związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego jego wykorzystanie w praktyce funkcjonowania urzędów gmin jest wciąż niewielkie. Fakt ten może być związany z brakiem wiedzy dotyczącej istoty wdrażania zarządzania procesowego wśród kadry zarządzającej urzędami gmin, a także z brakiem modeli wdrożeniowych ułatwiających prace związane z przekształceniem urzędu funkcjonalnego w procesowy. Wyniki badań wskazują na konieczność podejmowania działań o charakterze edukacyjnym w urzędach gmin, co może skutkować zwiększeniem stopnia wykorzystania zarządzania procesowego oraz innych współczesnych koncepcji zarządzania w praktyce.

Bibliografia

- Batko R. (2009), *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
- Bińkowska A. (2009), *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Vizja Press, Warszawa.
- Bober J., Turowski B., Zawicki M., Mazur S. (2009), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Flieger M. (2007), *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1184, Wrocław.
- Jabłoński A. (2002), *Anglosaska koncepcja nowej administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Jon P. (2001), *Local Governance In Western Europe*, Sage Publications, London.
- Lichtarski J. (2004), *O relacji między podejściem funkcjonalnym i procesowym w zarządzaniu*, [w:] *Podejście procesowe w zarządzaniu*, red. M. Romabowska, M. Trocki, t. 1., AGH, Warszawa
- Nowak J. (2006), *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Perechuda K. (2000), *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.

Stiglitz J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.

Ewa Glińska

Politechnika Białostocka

Foresight jako narzędzie zarządzania miastem

Foresight as a city management tool

Abstract:

The increasing popularity of foresight studies in the world, as well as in Poland, means that they are gaining in importance as a tool to anticipate the future, including in relation to territorial units, such as regions, cities and municipalities. The aim of the paper is to evaluate the usefulness of foresight as a tool of contemporary and future management of the city. Based on the analysis of the literature shows the spirit and scope of this method. Developed by the author of the case studies in combination with selected foreign literature studies were used to assess the use of foresight in planning the development of Polish cities under the current and the next few years.

Key-words: city management, foresight, urban foresight.

Wstęp

Miasto jest jednostką terytorialną powołaną do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej i stanowi zasób przestrzenny, demograficzny i organizacyjny (społeczno-gospodarczy), który dzięki temu, że jednostka ta jest zarazem organizacją – posiada wewnętrzną strukturę stosunków i zależności [Noworól 2011, s. 33]. Zarządzanie miastem stanowi przykład zarządzania terytorialnego, który A. Noworól [2011, s. 33] definiuje jako sterowanie (kierowanie) podsystemami organizacji terytorialnej, w tym jej elementami strukturalnymi, dla osiągnięcia celów określonych przez zarządzającego (czyli wspólnotę terytorialną reprezentowaną przez władze lokalne oraz administrację publiczną).

Nowoczesne miasta stanowią siłę napędową kreatywnych pomysłów, innowacyjnych technologii, zrównoważonego rozwoju i społeczno-ekonomicznego bogactwa w otwartej i globalizującej się gospodarce. Odgrywają kluczową rolę w przyszłości zurbanizowanej Europy, ale jednocześnie stają w obliczu wielkich wyzwań, związanych z takimi kwestiami jak: zmiany demograficzne (zwłaszcza starzenie się ludności, procesy migracyjne), zanieczyszczenie środowiska i zmiany klimatu, a także nierówności społeczne i stale rosnące trendy dotyczące mobilności przestrzennej ludzi [Nijkamp, Kourtit 2011, ss. 61–62].

Badacze zajmujący się tematyką miast dysponują obecnie dobrym rozpoznaniem czynników wpływających na ich rozwój. W ostatnich dekadach powstało wiele koncepcji dotyczących mechanizmów rozwojowych oraz narzędzi możliwych do wykorzystania przez władze lokalne w celu stymulowania i kontrolowania procesów zachodzących w mieście [Stawasz i in. 2012, ss. 97–98]. Jedną z takich koncepcji jest inteligentny rozwój (*smart growth*) i powiązane z nim określenie *smart city*.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na sześć wymiarów składających się na definicję miasta inteligentnego: gospodarka (*smart economy*), komunikacja (*smart mobility*), środowisko (*smart environment*), ludzie (*smart people*), jakość życia (*smart living*), a także inteligentne zarządzanie (*smart governance*) – obejmujące wypracowanie procedur wymagających współdziałania władz lokalnych i pozostałych użytkowników przestrzeni miejskiej oraz wykorzystywania nowoczesnych technologii w funkcjonowaniu miasta [Stawasz i in. 2012, s. 100]. Jak pisze A. Noworól [2012, ss. 41–42], cechy *smart city* mają charakter przyszłościowy i determinują dzisiejsze rozumienie tego, jaki kształt może przybrać zarządzanie miastem w przyszłości.

Procedura zarządzania jednostką terytorialną, w tym także gminą miejską, obejmuje szereg elementów, w których skład wchodzi: diagnozowanie sytuacji jednostki samorządowej, budowanie wizji jej przyszłości, formułowanie krótko-, średnio- i długoterminowych celów strategicznych, wyznaczanie scenariuszy rozwoju, formułowanie projektów realizacyjnych oraz ich wdrażanie [Szewczuk i in. 2011, s. 10]. Rosnąca wielowymiarowość otoczenia oraz dynamika zachodzących w nim zmian sprawiają, że decydenci stają przed coraz większym problemem związanym z podejmowaniem właściwych/trafnych decyzji strategicznych. Błędne interpretacje i (lub) niepełne informacje mogą powodować utratę znacznych korzyści, jak również doprowadzić do dużych strat. Jednym ze sposobów rozwiązania tych problemów jest upowszechnienie na poziomie narodowym i na niższych szczeblach zarządzania krajem – regionu i miasta – procesu foresightu [Borodako 2009, ss. 16–17].

W opracowaniu Komisji Europejskiej pt. „Miasta Przyszłości” [2011, s. 78] podkreśla się, że w zarządzaniu miastami należy skupić się na zrozumie-

niu możliwych ścieżek ich rozwoju i wybieraniu tych, które są zrównoważone, trwałe, zgodnie z perspektywiczną i wspólną wizją danego ośrodka. Miasta muszą zatem poszukiwać odpowiednich narzędzi i instrumentów niezbędnych do strategicznego planowania i zbiorowego budowania wizji. W tych uwarunkowaniach podstawową rolę może odegrać właśnie foresight.

W powyższym kontekście celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie foresightu jako narzędzia zarządzania strategicznego, a także identyfikacja specyfiki jego wykorzystania w planowaniu rozwoju miast. Do przygotowania niniejszego opracowania wykorzystano studia przypadków, prezentujące konkretne przykłady zastosowania foresightu w zarządzaniu miastem. Zostały one wybrane spośród projektów uwzględnionych w raporcie pt. „An Initial Assessment of Territorial forward Planning/Foresight Projects in The European Union” [2011, aneks 1, ss. 1–95]. Raport ten powstał w celu sformułowania zaleceń dotyczących przydatności wykorzystania foresightu terytorialnego jako narzędzia użytecznego do podejmowania decyzji przez władze lokalne i regionalne w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Foresight – definicja i specyfika

Foresight to narzędzie służące przewidywaniu i kształtowaniu przyszłości w strategicznym zarządzaniu organizacją. Autorzy „Practical Guide to Regional Foresight” [2001, s. 3] definiują go jako systematyczny, kolegialny proces zbierania informacji o przyszłości i na tej podstawie budowania średnio- i długoterminowych wizji rozwojowych umożliwiających podejmowanie bieżących decyzji i mobilizowanie wspólnych działań. Foresight obejmuje pięć kluczowych elementów: ustrukturyzowana antycypacja i przewidywanie długoterminowych zmian wywołanych przez rozwój społeczny, ekonomiczny i technologiczny, udział wielu różnych podmiotów/interesariuszy, tworzenie nowych sieci społecznych, opracowanie strategicznej wizji, z której wynikają działania, a także uznawanie konsekwencji dzisiejszych decyzji i działań [Practical Guide... 2001, s. 4].

U podstaw idei foresightu leży potrzeba i chęć przewidywania kierunków zdarzeń wtedy, kiedy znajdują się one w odpowiednio wczesnym stadium rozwoju, a czas reagowania jest odpowiednio długi [Safin, Ignacy 2013, s. 1].

Foresight jest narzędziem umożliwiającym łączenie istotnych informacji o obecnych trendach i przyszłym rozwoju z informacjami i postawami uczestników tego procesu, co uzyskuje się dzięki wykorzystaniu rozmaitych narzędzi partycypacji. Podstawowa korzyść foresightu nie leży w poszczególnych elementach przewidywania, ale w samym procesie. Uzasadnienie wykorzystania foresightu jest zatem dwutorowe: 1) przewidywanie połączone z rozwojem wspólnej wizji i wspólnych celów, 2) regionalna integracja i rozwój sieci stano-

wiących równie ważny produkt końcowy procesu foresightu [Hanssen, Johnstad, Klausen 2009, s. 1735].

Foresight nie stanowi pojedynczej metodologii, ale obejmuje wiele metod, które mogą być stosowane w procesie zogniskowanym na interakcje pomiędzy społeczeństwem, nauką i technologią. Projekty foresight zakładają wykorzystanie kombinacji metod o różnym charakterze, wywodzących się z nauk o zarządzaniu, ale również zapożyczonych z innych dziedzin nauki.

Wśród narzędzi i metod tworzących instrumentarium badawcze foresightu wskazuje się: metody systemowe, analityczne, algorytmiczne, heurystyczne, jak również ilościowe i jakościowe [Nazarko 2013, s. 32]. Metody wykorzystywane najczęściej w projektach typu foresight zostały zdiagnozowane przez R. Poppera i zilustrowane na tzw. „diamencie metodycznym foresightu”, stanowiącym swoistą formę ich typologii. Autor dzieli metody foresightu według ich charakteru (na ilościowe, jakościowe i pośrednie) oraz według możliwości rozumianych jako zdolność gromadzenia lub przetwarzania informacji na podstawie: dowodów, wiedzy, kreatywności i współdziałania [Gudanowska 2012, s. 106, za: Popper 2008, ss. 62–89].

Wybór konkretnych metod stosowanych w badaniach zależy od kilku kryteriów merytorycznych, w tym m.in.: celów foresightu, przyczyn, dla których foresight jest uruchamiany, oczekiwanych rezultatów; rodzaju i zakresu badanych problemów/obszarów; uczestników projektu (cała społeczność, określeni interesariusze, decydenci polityczni, przedstawiciele administracji, gospodarki, nauki itd.), a także budżetu [Safin, s. 30].

Foresight jako przedsięwzięcie badawcze może być klasyfikowany według różnych kryteriów. Jednym z nich jest kryterium terytorialne/przestrzenne. Zgodnie z tym kryterium wyróżnia się foresight ponadnarodowy, narodowy, międzyregionalny, regionalny, metropolitalny, miejski i lokalny [Borodako 2009, ss. 34–35].

Foresight miejski jako przykład foresightu terytorialnego

Tematyka dotycząca foresightu miejskiego jest podejmowana w zagranicznej literaturze przedmiotu. Autorzy piszący o tym zagadnieniu zajmowali się bądź to kwestiami dotyczącymi specyfiki foresightu miejskiego i jego atrybutów [np. Daffara 2011, ss. 680–689, Inayatullah 2011, ss. 654–661], bądź też łączyli go z takimi zagadnieniami badawczymi jak: angażowanie mieszkańców w budowanie wizji rozwoju miasta [np. Davies, Selin, Gano, Guimarães Pereira 2012, ss. 351–357], planowanie zrównoważonego rozwoju miasta [np. Phdungsilp 2011, ss. 707–713.] czy też budowanie scenariuszy dla miast [np. Mahmud 2011, ss. 697–706; Wuellner 2011, ss. 662–672; Ratcliffe, Krawczyk 2011, ss. 642–653.].

Foresight regionalny (jako typ foresightu terytorialnego) określa się jako implementację antycypacji, partycypacji, struktury sieciowej, wizji i działań w ograniczonej terytorialnie skali, gdzie bliskość czynników ma charakter determinujący [Practical Guide... 2001, s. 3]. Jest to swoisty proces tworzenia wizji i podejmowania działań na ograniczonym terytorium charakteryzującym się specyficzną koncentracją czynników rozwoju [Klepka 2011, s. 83].

Jak wskazuje E. Krawczyk [2010], istnieje dzisiaj konieczność odmiennego podchodzenia do rozumienia i planowania przyszłości miast. Żyjemy w czasach bardzo szybkich zmian, zwiększającego się ryzyka, coraz większej kompleksowości i wzajemnego oddziaływania systemów. Nowe spojrzenie na przyszłość powinno różnić się od tradycyjnych podejść i być oparte na jej przewidywaniu i kształtowaniu w sposób aktywny, na co pozwala metodologia foresight [Krawczyk 2010; Ractliffe, Krawczyk 2011, ss. 645–646].

Zgodnie z ujęciem Hartmanna [2011, s. 337] foresight miejski może być rozważany w dwóch ujęciach: jako foresight technologiczny mający wpływ na przestrzeń miejską i jako foresight terytorialny. W pierwszym podejściu projekt foresightowy podejmuje ogólne kwestie dotyczące „inteligentnej” infrastruktury miejskiej lub jakości życia: transport, mobilność, mieszkalnictwo, budownictwo, urbanistyka. Koncentrując się z kolei na planowaniu terytorialnym FernándezGüell [s. 6] definiuje foresight miejski jako systematyczną próbę długoterminowej obserwacji przyszłości nauki, technologii, ekonomii i społeczeństwa w celu identyfikacji wyłaniających się trendów, które mogą przyczynić się do największych zmian w mieście.

Wśród głównych korzyści wynikających z wykorzystania foresightu jako narzędzia planowania Fernández Güell [ss. 6–7] wskazuje następujące kwestie:

- foresight buduje wiarygodne i spójne wizje przyszłości,
- foresight systematyzuje debatę na temat przyszłych perspektyw i pragnień dotyczących rozwoju społeczno-ekonomicznego spośród wielu różnych środków dostępnych w danym terytorium,
- foresight pomaga formułować rentowne, innowacyjne strategie terytorialne, które mogą pogodzić punkty widzenia różnych terytorialnych interesariuszy;
- foresight określa priorytety dla przyszłych inicjatyw publicznych i prywatnych;
- foresight kształtuje sieci eksperckie, umożliwiające wymianę wiedzy na temat podejmowanych tematów;
- foresight rozpowszechnia wiedzę wynikającą z projektów foresightowych pomiędzy głównymi agentów i decydentów politycznych.

Warto jednak wskazać, że obok korzyści foresight charakteryzuje się także ograniczeniami. Przede wszystkim nie rozwiązuje on wszystkich problemów społecznych, ekonomicznych, środowiskowych i ekonomicznych terytorium.

Po drugie, foresight nie może wprowadzić konsensusu w miejscu, gdzie są duże niezgodności pomiędzy głównymi agentami danej jednostki terytorialnej. Po trzecie, foresight nie jest remedium na nagłe problemy, ponieważ wymaga długotrwałych analiz i ustanowienia sieci ekspertów, co nie przyczyni się do natychmiastowych rezultatów [Fernández Güell, s. 7].

Wykorzystanie foresightu do zarządzania miastem – analiza studiów przypadku

Obecnie w naukach o zarządzaniu ważnym trendem staje się wykorzystywanie metod jakościowych, pozwalających na bardziej precyzyjne uchwycenie specyfiki zjawisk i uwzględniających wpływ zmiennych niemierzalnych lub trudno mierzalnych na procesy zarządzania współczesnymi organizacjami. Jedną z metod badawczych, zaliczanych do grona metod jakościowych, stanowi studium przypadku [Matejun 2011, s. 203]. Studium przypadku jest badaniem pozwalającym na interpretatywne rozumienie rzeczywistości. Jako badanie idiograficzne pozwala na prezentację różnic i podobieństw między poszczególnymi przypadkami w celu identyfikacji tendencji. Opis całościowy powstaje tu jako wynik łączenia pojedynczych danych. Pojedyncze badania w ramach studium przypadku mogą być prowadzone różnymi schematami badawczymi [Metodologia badań...].

Aby zobrazować specyfikę foresightu miejskiego zidentyfikowano projekty odnoszące się wyłącznie do miast spośród 70 projektów regionalnych i lokalnych przeanalizowanych we wspomnianym we wstępie opracowaniu. Ostatecznie uwzględniono 19 projektów foresightowych. W grupie tej nie znalazł się żaden projekt z Polski, gdyż wszystkie opisane w opracowaniu polskie inicjatywy foresight miały charakter regionalny. Charakteryzując przykładowe inicjatywy foresightu miejskiego (tabela 1) uwzględniono ich następujące cechy: motywy podjęcia decyzji o realizacji projektu foresight, główny inicjator/podmiot zarządzający projektem, metodyka, a także główne trendy/obszary strategiczne dotyczące sytuacji miasta zidentyfikowane w efekcie realizacji projektu.

Tab. 1. Analiza inicjatyw foresight wykorzystanych do zarządzania miastem w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2011

Nazwa projektu/kraj	Motywacje związane z rozpozczęciem projektu foresight	Inicjator/zarządzanie	Metodyka projektu	Trendy/obszary strategiczne
Bordeaux Metropolis 3.0 Francja	Założono, że metropolia powinna liczyć więcej niż milion mieszkańców do 2030 roku. Ponadto miasto postanowiło stawić czoła nowym wyzwaniom społecznym i gospodarczym.	Projekt został zainicjowany przez „Communauté urbaine de Bordeaux” (CUB), związek 27 gmin metropolii. W ramach CUB powołano specjalną jednostkę „Mission 2025” do realizacji projektu.	Metodyka projektu opierała się na kilku filarach: diagnoza, foresight trendów do 2030 roku, tematyczne spotkania i serie wykładów, zaproszenie do składania propozycji innowacyjnych pomysłów, porady ekspertów, a także panel ekspertów zagranicznych. Partycypacja interesariuszy miejskich realizowana była w projekcie przez: specjalną stronę www, warsztaty, sondaże.	Starzenie się społeczeństwa, globalizacja, niedobór zasobów naturalnych.
Bruksela 2040 & Regionalny Plan Rozwoju Brukseli Belgia	Projekt miał podwójny charakter: był narzędziem planowania miejskiego, a także narzędziem marketingowym. Jego celem było stworzenie bardziej ambitnej i przyszłościowej wizji Brukseli jako miasta-metropolii.	Inicjatorem projektu był prezydent miasta wspólnie z jednostką zajmującą się planowaniem miejskim. Wsparcia udzielała także Agencja Rozwoju Miasta Brukseli. Powołano również grupę roboczą złożoną z naukowców.	Metodyka projektu obejmowała serię warsztatów foresightowych, skupionych na: przygotowaniu diagnozy, identyfikacji wyzwań i określeniu celów rozwoju Brukseli jako miasta-regionu w perspektywie czasowej 2020 i 2040.	Wzrost demograficzny, odmłodzenie populacji; wyzwania związane z rynkiem pracy, szkoleniem zawodowym, kształceniem i uczeniem się; wyzwania związane z ochroną środowiska; walka z ubóstwem i podziałami społecznymi; umiędzynarodowienie regionu i związki z sąsiednimi regionami

<p>Gandawa 2020 – Wieloletni Plan Strategiczny Belgia</p>	<p>Gandawa to zabytkowe miasto liczące 233 tys. mieszkańców. Charakteryzuje się kapitałem przemysłowym oraz kreatywną kulturą. Misja opracowana w ramach projektu wskazuje, że Gandawa do 2020 roku chce się stać „miastem kreatywnym”.</p>	<p>Inicjatorem i realizatorem projektu były władze miejskie z pomocą wewnętrznego zespołu zarządzającego.</p>	<p>Metodyka obejmowała opracowanie misji, którą szeroko konsultowano społecznie. Wykorzystano takie działania komunikacyjne jak: warsztaty strategiczne, ulotki dla uczestników; korzystanie z blogów, Facebooka, itp.</p>	<p>Zmiany demograficzne; wzrost różnorodności społecznej i kulturowej; nierówności społeczne; system edukacji; rynek pracy; rola portu; sektory wiedzy o gospodarce miasta; rosnące znaczenie sektora kultury; jakość życia; udział społeczeństwa w zarządzaniu miastem.</p>
<p>GENK-LO 2020 Belgia</p>	<p>Miasto Genk jest jednym z największych przemysłowych miast Flandrii. Jest zamieszkiwane przez 64 tys. mieszkańców. Projekt foresight dotyczył jednej z dzielnic miasta, dla której opracowano długoterminowy plan strategiczny.</p>	<p>Inicjatorem projektu była gmina Genk, która działała we współpracy z partnerami.</p>	<p>W projekcie wykorzystano metodę klasycznego projektowania urbanistycznego, składającego się z następujących faz: obserwacja, budowa globalnej wizji, tworzenie wizji małych projektów dotyczących przedsięwzięć długoterminowych. W ramach inicjatywy wyznaczono ambasadorów projektu, których zadaniem było ustalenie kreatywnych sposobów informowania mieszkańców i organizowania z nimi dyskusji na temat wizji ich dzielnicy.</p>	<p>Rozwój funkcji przemysłowej dzielnicy; zmiany demograficzne; wzrost różnorodności kulturowej; tereny zielone; jakość życia; sieć drogowa.</p>

Ottignies-Louvain-La-Neuve 2050 Belgia	Miasto liczy 30 tys. mieszkańców. Leży na peryferiach Brukseli. Na jego terytorium mieści się jeden z największych uniwersytetów w kraju, zatrudniający 5 tys. pracowników. Studiuje tam około 23 tys. studentów. Miasto jest znane z imponującego rozwoju społeczno-ekonomicznego i demograficznego.	Projekt powstał z inicjatywy władz miejskich, a był realizowany przez radę konsultacyjną składającą się z przedstawicieli władz lokalnych i zaangażowanych mieszkańców.	Na podstawie diagnozy (obejmującej takie obszary jak: populacja, dziedzictwo, usługi i zarządzanie) przygotowano scenariusze rozwoju miasta. Duży nacisk położono na partycypację mieszkańców w projekcie.	Efekty metropolizacji Brukseli; wzrastająca mobilność studentów; źródła energii; działalność biznesowa; nierówności społeczne; wzrastająca partycypacja społeczna; rozwój zrównoważony.
Kopenhaga 2015 – Eco Metropolis Dania	W 2007 r. Kopenhaga zdefiniowała siebie jako środowiskową stolicę Europy. W ramach projektu foresight miasto chciało pokazać, że staje się globalnym liderem w aspekcie środowiska. W związku z tym troska o środowiska stanowiła centrum tego projektu.	Inicjatorem przedsięwzięcia i podmiotem zarządzającym były władze miasta Kopenhaga. Ten foresight miejski cechuje wymiar związany z ochroną środowiska.	Inicjatywa ta stanowiła pewną formę ćwiczenia marketingowego z wykorzystaniem budowy wizji. Jej intencją było pokazanie roli miasta jako innowatora i przykładu realizacji polityki przyjaznej środowisku. Wizja wskazywała, że Kopenhaga chce stać się eko-metropolią świata. Wizja nie może jednak zostać osiągnięta bez zaangażowania w realizację polityki środowiskowej obywateli oraz sektora biznesu i bez edukacji społeczeństwa w zakresie kwestii związanych z ekologią i klimatem.	Redukcja emisji CO ₂ ; zachowanie czystości wody; wzrost znaczenia agend środowiskowych; inne istotne kwestie środowiskowe, jak np. ruch uliczny.

Helsinki 2030 Finlandia	W Helsinkach mieszka około miliona mieszkańców, co stanowi 1/5 ludności całej Finlandii. Miasto cechuje klasyczny skandynawski morski krajobraz i nowoczesna infrastruktura. Projekt foresight był związany z tematyką zagospodarowania przestrzennego.	Inicjatorem projektu był Urząd Miasta. Ten foresight miejski cechuje wymiar związany z planowaniem urbanistycznym.	Metodyka obejmowała wystawę pt. „Miejski Pilot”, która miała pokazać przyszłość nowych obszarów miasta. Jej celem było m.in. przedstawienie planów, procesów budowlanych i gotowej struktury miejskiej. Ponadto celem projektu było zintegrowanie nowych obszarów miasta z istniejącą tkanką życia miejskiego poprzez różnego rodzaju wydarzenia (eventy).	Głównym obszarem foresightu jest architektura miejska i jej historia w Helsinkach. Ponadto poruszane były takie kwestie jak: poprawa jakości życia, zmniejszenie zużycia energii, optymalne wykorzystanie przestrzeni, efektywność transportu publicznego, a także zmiany demograficzne.
Dublin na rozdrożu: badanie przyszłości regionu miasta Dublin 2030 Irlandia	Dublin był postrzegany jako miasto rozwijające się, ale wymagające zmian w dziedzinie transportu, turystyki i innej podstawowej infrastruktury. Dublin jest największym miastem irlandzkim, prawie 40% ludności Irlandii mieszka w aglomeracji dublińskiej.	Inicjatorem projektu była Izba Handlowa w Dublinie i Urząd Miasta. Technicznego wsparcia udzielał Technologiczny Instytut Akademii Przyszłości z Dublina.	Opracowano trzy scenariusze rozwoju, które były efektem następującego procesu badawczego: warsztat „przyszłość” dla kluczowych interesariuszy z różnych sektorów; a także strategiczne rozmowy z różnymi zainteresowanymi stronami. Wykorzystano również tzw. skanowanie środowiska, czyli analizę danych zastanych obejmującą przegląd raportów, dokumentów, artykułów prasowych i innych konwencjonalnych i mniej konwencjonalnych źródeł, m.in. blogów.	Urbanizacja; zmiany klimatu; decentralizacja uprawnień i odpowiedzialności władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego; wartości i postawy społeczne; ryzyko niepokojów społecznych; sygnały recesji gospodarczej.

Wizja Lublany 2025 Słowenia	<p>Projekt stanowi wizję długofalowego przestrzennego rozwoju miasta. Na podstawie ogólnych wartości, których miasto powinno przestrzegać w swoim długofalowym rozwoju, ukształtowano wizję „Lublana 2025”. Wizja ta ma wskazywać przewagę konkurencyjną miasta i stworzyć jego swoistą markę.</p>	Inicjatorem projektu był Urząd Miasta.	Zbieranie drogą mailową opinii, sugestii i refleksji na temat wizji.	<p>Poprawa atrakcyjności miasta; efektywność energetyczna i rozwój odnawialnych źródeł energii; ochrona ekosystemów i rozwój miejskich terenów zielonych; gospodarka odpadami i gospodarka wodna; zrównoważona mobilność i transport publiczny; rozrywka; spójność społeczna; udział NGO w rozwiązywaniu problemów miasta; nowe obszary mieszkalne; starzenie się ludności; gospodarka przestrzenna; promocja nauki; zarządzanie miastem.</p>
Sewilla Hiszpania	<p>Ten strategiczny plan kontynuował prace już wykonane w poprzednim dziesięcioleciu w ramach opracowania i wdrożenia planu strategicznego Sewilla 2010. Istniała konieczność zaplanowania nowych inicjatyw dla społecznego i gospodarczego rozwoju miasta.</p>	Inicjatorem projektu był Urząd Miasta Sewilli wraz z członkami Komitetu Wykonawczego, obejmującego partnerów społecznych i decydentów politycznych.	Partycypacyjny proces, zorganizowany w 3 głównych etapach: określenie wizji, definicja kryteriów, które powinny prowadzić do rozwoju procesu i identyfikacji projektów, które mogą działać jako siły napędowe transformacji.	<p>Zewnętrzne pozycjonowanie miasta, wartości i postawy wobec miasta; rozwój społeczny i osobisty; wykorzystanie czasu w mieście; produkcja i model gospodarczy; spójność terytorialna; jakość mobilności i ochrony środowiska.</p>

Donostia 2020 – San Sebastian Hiszpania	<p>Donostia-San Sebastian leży na północy Hiszpanii. Liczy ok. 185 tys. mieszkańców.</p> <p>Nowa Strategia 2020 jest zaangażowana w pracę na rzecz całej aglomeracji i międzynarodowych połączeń miasta.</p>	<p>Inicjatorem projektu był Urząd Miasta. Pomoc techniczna udzielana była przez firmy doradcze. Powołano także Komitet Wykonawczy, który składał się z 30 osób reprezentujących instytucje miasta i obszaru metropolitalnego (biznes, administrację, naukę).</p>	<p>Foresight składał się z 5 etapów: analiza i diagnoza, scenariusze, określenie strategii, grupy robocze i przygotowanie dokumentu końcowego. W pracach komitetu i grup roboczych wykorzystywano różne techniki partycypacyjne, takie jak: grupy robocze, storytelling itp.</p>	<p>Większa rola miast; globalizacja; ludzie i szkolenia: popyt na wysoko wykwalifikowanych specjalistów i mobilność; zależność energetyczna: promowanie odnawialnych źródeł energii; starzenie się ludności i uzależnienia; społeczne zróżnicowanie; atrakcyjność; spójność społeczna; planowanie terytorialne; konkurencyjność i przedsiębiorczość; technologia i innowacje; sektory wschodzące.</p>
Strategia Irun 2020 Hiszpania	<p>Irun to miasto położone w północno-wschodniej części Hiszpanii, obok granicy z Francją, liczy 61 tys. mieszkańców. Miasto rozpoczęło projekt w celu promowania integracji i organizacji projektów w kluczowych sektorach.</p>	<p>Inicjatorem projektu jest Urząd Miasta Irun.</p>	<p>Metodyka foresightu obejmowała 3 etapy: organizację i konfigurację celu Strategii Irun 2020, diagnozę, a także opracowanie dokumentu. Partycypacja obejmowała: pracę grup tematycznych, konferencje, zaangażowanie ośrodków edukacyjnych i szkoleniowych, a także internetową skrzynkę na sugestie mieszkańców.</p>	<p>Edukacja; innowacje; planowanie przestrzenne; zrównoważony rozwój i ochrona środowiska; mobilność i komunikacja; spójność wewnętrzna; kultura i rozrywka.</p>
Burgos City 21 Hiszpania	<p>W 2008 r. ustalono, że przygotowany w 2000 r. plan strategiczny rozwoju miasta (z udziałem 300 lokalnych agentów) wymaga aktualizacji, by miasto mogło stawiać czoła nowym społecznym, ekonomicznym i środowiskowym wyzwaniom.</p>	<p>Ten projekt był promowany i rozwijany przez Stowarzyszenie Planu Strategicznego dla miasta Burgos.</p>	<p>Foresight składał się z następujących etapów: funkcjonalna charakterystyka miasta, analiza tendencji zmian, które mogą mieć wpływ na miasto, stworzenie i rozwój scenariuszy Burgos 2016, a także wskazanie skutków wdrożenia scenariuszy w mieście Burgos.</p>	<p>Trendy demograficzne i społeczne; trendy społeczne i kulturowe; sytuacja makroekonomiczna; trendy biznesowe; trendy w technologii; tendencje w zakresie ochrony środowiska i w urbanizacji; polityka administracyjna.</p>

Toledo Strategia 2020 Hiszpania	Toledo jest zamieszkiwane przez 80 tys. mieszkańców. Pełni ważną funkcję instytucjonalną, charakteryzuje się rozwiniętą funkcją turystyczną i sektora usługowego. Miasto potrzebowało refleksji dotyczącej modelu jego rozwoju, w pojawiających się uwarunkowaniach społecznych i ekonomicznych.	Inicjator: samorząd miasta Toledo poprzez Społeczną Radę Miasta.	Partycypacyjny proces foresightu składał się z etapów: społecznej, gospodarczej i terytorialnej diagnozy (SWOT), określenia wizji 2020, scenariuszy i planu działania oraz redakcji dokumentu końcowego. Proces partycypacji koncentrował się na: wywiadach, uczestnictwie obywateli, kwestionariuszach, grupach fokusowych oraz publicznej prezentacji rozwiązań.	Model rozwoju miasta, zrównoważony rozwój; nowoczesność; efektywność; konkurencyjność; dynamika; spójność; bezpieczeństwo; partycypacja społeczna
Wizja Sztokholmu 2030 Szwecja	W ramach projektu zatytułowanego „Vision Stockholm 2030” opracowano ogólną, długoterminową wizję zrównoważonego wzrostu i rozwoju miasta. Projekt ten miał silny wymiar marketingowy.	Projekt prowadzony był przez Biuro Wykonawcze, a wizję opracowano poprzez dialog pomiędzy rzecznikami miasta, przedstawicielami przemysłu i handlu, szkół i uniwersytetów, a także innych organów publicznych.	Stosowaną metodą było tworzenie wizji. Proces angażował wszystkie służby miasta, organy administracji i przedsiębiorstwa oraz partnerów zewnętrznych poprzez różnego rodzaju warsztaty. Wizja przedstawiała trzy spójne tematy dla rozwoju miasta pokazujące, w jaki sposób ma wyglądać życie, praca i odwiedzanie Sztokholmu w roku 2030.	Demografia; wzrost roli marketingu miast w sytuacji coraz większej konkurencji pomiędzy jednostkami terytorialnymi; elastyczność prawa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego; ochrona środowiska.

Lincoln 2020 – jedno z największych małych miast świata Wielka Brytania	Lincoln jest średniej wielkości miastem. Jego głównymi atutami są: zabytkowa katedra i funkcjonowanie uniwersytetu. Gospodarka miasta opiera się głównie na administracji publicznej, handlu, rolnictwie i turystyce. Większość przemysłowych gigantów, którzy mieli siedzibę w mieście, za-przystało już tutaj swojej produkcji, pozostawiając obiekty poprzemysłowe.	Uniwersytet w Lincoln ustanowił Grupę „Przyszłość Lincoln”, która otrzymała wsparcie merytoryczne ze strony Akademii Przyszłości. Do projektu zaangażowano także strategicznych aktorów lokalnych i władze miejskie.	Budowanie scenariuszy z wykorzystaniem metodologii porównywalnej do projektu Dublin 2030.	Foresight nie wskazywał wyraźnych trendów, ale ilustrował to, co może się stać, jeśli gospodarka miasta nie zacznie się rozwijać. Wśród tych problemów wymieniano m.in. : bezrobocie, spadek liczby ludności, izolację miasta, ucieczkę lokalnych firm.
Liverpool 2024 Kwitujące Międzynarodowe Miasto Wielka Brytania	Liverpool zamieszkuje 436 tys. mieszkańców, funkcjonuje w nim blisko 14 tys. firm. Szerszy Region Miasta Liverpool jest zamieszkiwany przez 2 mln osób, a swoją siedzibę ma tutaj 70 tys. firm, tworzących 1mln miejsc pracy. Miasto jest jednym z dwóch kluczowych miast na północnym zachodzie kraju i głównym motorem gospodarki regionu.	Inicjatorem projektu były władze miasta, a także lokalni liderzy. Ostateczny dokument został przygotowany przez Liverpool First (Liverpool pierwszy), czyli lokalne strategiczne partnerstwo.	Strategia została opracowana przez zbieranie opinii mieszkańców i ludzi biznesu w mieście. Dwukierunkowa komunikacja z partnerami i społecznościami dzielnic została zorganizowana za pomocą różnych mechanizmów, takich jak organizacja grup roboczych czy też wydarzenia Your Community Matters, które przyciągnęły ponad 1200 mieszkańców.	Recesja i pogorszenie sytuacji finansowej; zły stan finansów publicznych w Wielkiej Brytanii; starzejąca się infrastruktura; rynek pracy; niskie umiejętności siły roboczej; rozwój współpracy na szczeblu miasto–region; współpraca międzynarodowa.

Planowanie Scenariusza dla Regionu Edynburga Wielka Brytania	Edynburg liczy ok. 460 tys. mieszkańców i jest drugim największym miastem Szkocji. Charakteryzuje się bardzo silną gospodarką lokalną. Znacząco wzrasta także populacja miasta. Ten dynamiczny rozwój miasta powoduje problemy związane z jego planowaniem przestrzennym i przeznaczaniem terenów na działalność biznesową i mieszkalnictwo.	Proces został zapoczątkowany już w 2001 r. przez Wydział Rozwoju Miasta. Jest to projekt foresightu miejskiego.	W projekcie wykorzystano takie metody jak: budowanie scenariuszy przyszłości, analizy strategiczne dotyczące sytuacji miasta (m.in. porównanie z innymi europejskimi miastami), indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z grupą ponad 100 osób znaczących w obrębie i poza regionem Edynburga, wywiady grupowe, a także sesje warsztatowe z kluczowymi interesariuszami i tematycznymi ekspertami.	Rosnące zatłoczenie miasta; zwiększające się zapotrzebowanie ludności na lepszą jakość życia; powstanie innowacyjnych typów publiczno-prywatnego partnerstwa w zarządzaniu miastem; problemy dialogu między miastem, regionem a rządem; przeniesienia firm z centrum miasta do dzielnic biznesowych.
Be Birmingham 2026 Wielka Brytania	Birmingham jest regionalną stolicą i głównym motorem gospodarki Midlands. Znaczny nacisk został położony na rozwój centrum miasta i jego funkcję handlową. Oczekiwano, że strategia stanie się bazą dla innych planów rozwoju lokalnego tworzonych w mieście.	Rada miasta podjęła inicjatywę i stworzyła lokalne struktury dyskusji nad rozwojem miasta Be Birmingham. Jest to lokalne strategiczne partnerstwo, łączące podmioty sektora publicznego, społecznego i biznesowego.	Metodyka projektu obejmowała: analizę głównych trendów i problemów wpływających na miasto, opracowanie „profilu terenu” (szczegółowego obrazu lokalnych usług i jakości życia mieszkańców Birmingham), strategiczną ocenę obecnego stanu miasta (zbieranie opinii publicznej poprzez debaty, seminaria i konsultacje), a także utworzenie wspólnej wizji miasta.	Demografia, bezrobocie; pozycjonowanie marketingowe miasta jako centrum handlowego; badania mieszkańców wskazywały na obszary problemowe: zmiana klimatu, terroryzm, poziom przestępczości, czystość miasta, parki i otwarte przestrzenie, służba a także dostęp do opieki przedszkolnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *An Initial Assessment of Territorial forward Planning/Foresight Projects in The European Union*, 2011, <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/20111115_An+initial+assessment+of+territorial+forward+Planning_Foresight+Projects+in+the+European+Union-EN.pdf> 30.06.2013.

Analizując przykłady projektów foresight, należy zauważyć, że do najczęściej pojawiających się motywacji wpływających na decyzję o przystąpieniu do tego typu inicjatyw należą: konieczność stawienia czoła wyzwaniom o charakterze społecznym, demograficznym, ekonomicznym czy też środowiskowym, poszukiwanie idei co do zagospodarowania przestrzennego określonych części miasta (planowanie urbanistyczne), chęć poprawy wizerunku marketingowego miasta (pozycjonowanie marki miasta) bądź też nakreślenie nowych kierunków rozwoju miasta w sytuacji jego dynamicznego wzrostu ekonomicznego.

Projekty miejskiego foresightu najczęściej były inicjowane przez władze lokalne, ale ich realizacja obejmowała różne grupy partnerów społecznych, biznesowych, administracyjnych. Niektóre projekty wspierane były przez uczelnie wyższe i pracowników nauki. Wiele inicjatyw prowadziły specjalnie do tego powołane komitety / grupy złożone z przedstawicieli różnych sektorów funkcjonujących w mieście.

Metodyka foresightów miejskich zazwyczaj była podobna. Obejmowała takie elementy jak: diagnoza sytuacji miasta, budowa wizji, budowa scenariuszy, opracowanie planu działań. Wszystkie etapy były realizowane zgodnie z modelem partycypacyjnym. Poszczególne projekty różniły się technikami partycypacji społecznej, które obejmowały m.in.: warsztaty, grupy robocze, prezentacje, sondaże, wywiady, interaktywne strony www, eventy itd.

W efekcie realizacji projektów foresight w poszczególnych miastach identyfikowano główne obszary strategiczne. W analizowanych projektach do najczęściej powtarzających się identyfikowanych obszarów interwencji strategicznej należały takie kwestie jak: nierówności społeczne, ochrona środowiska, spójność terytorialna, zmiany demograficzne, zużycie energii, zrównoważony rozwój, starzenie się społeczeństwa, różnorodność społeczna, konkurencyjność miasta.

Zakończenie

Wskazane w opracowaniu przykłady wykorzystania foresightu do zarządzania miastem dowodzą, że może to być narzędzie użyteczne i to zarówno w wypadku miast odnoszących sukces ekonomiczny, jak i tych borykających się z problemami rozwoju. Z tego względu warto byłoby upowszechnić je również wśród miast w Polsce. Narzędzie to z powodzeniem mogą wykorzystywać w swojej praktyce także małe i średnie miasta.

Warto jednak podkreślić, że – zgodnie z ujęciem Safina i Ignacego [2013, s. 13] – foresightu nie należy traktować jako koncepcji konkurencyjnej do znanych metod przewidywania i kształtowania przyszłości, lecz raczej jako narzędzie uzupełniające i wspierające stosowane dotychczas techniki. Jako

instrument kompleksowo analizujący zjawiska, z wykorzystaniem uczestnictwa różnych grup interesów i stosujący pogłębione studia nad analizowanymi zjawiskami, staje się cennym i coraz częściej wykorzystywanym narzędziem w pracach dotyczących badań nad przyszłością.

Należy podkreślić, że foresight nie jest wyłącznie narzędziem reagowania na wydarzenia zewnętrzne i dostosowywania się do nich, ale raczej metodą aktywnego angażowania osób fizycznych, społeczności, przedsiębiorstw, organów sektora publicznego i innych organizacji w określanie preferowanej przez nich przyszłości.

Bibliografia

- Borodako K. (2009), *Foresight w zarządzaniu strategicznym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Daffara Ph. (2011), *Rethinking tomorrow's cities: Emerging issues on city foresight*, „Futures”, no. 43.
- Davies S., Selin C., Gano G., Pereira A. (2012), *Citizen engagement and urban change: Three case studies of material deliberation*, „Cities”, no. 29.
- Gudanowska A., *Mapowanie a foresight – wybrane aspekty metodologiczne jednego ze współczesnych nurtów badawczych w naukach o zarządzaniu*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Hanssen G., Johnstad T., Klausen J. (2009), *Regional Foresight, Modes of Governance and Democracy*, „European Planning Studies”, vol. 17, no. 12.
- Inayatullah S. (2011), *City futures in transformation: Emerging issues and case studies*, „Futures”, no. 43.
- Klepka M. (2011), *Foresight*, [w:] *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa.
- Mahmud J. (2011), *City foresight and development planning case study: Implementation of scenario planning in formulation of the Bulungan development plan*, „Futures”, no. 43.
- Matejun M. (2011), *Metoda studium przypadku w pracach badawczych młodych naukowców z zakresu nauk o zarządzaniu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 666, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu”, nr 19.
- Nazarko J. (2013), *Regionalny foresight gospodarczy. Metodologia i instrumentarium badawcze*, Związek Pracodawców Warszawy i Mazowsza, Warszawa.
- Noworól A. (2012), *Smart governance a zarządzanie rozwojem w mieście przyszłości*, „Architektura. Czasopismo techniczne”, z. 1, rok 109.
- Phdungsilp A. (2011), *Futures studies' backcasting method used for strategic sustainable city planning*, „Futures” no. 43.

- Popper R. (2008), *How are Foresight Methods Selected?*, „Foresight” vol. 10, no. 6.
- Ractliffe J., Krawczyk E. (2011), *Imagineering city futures: the use of perspective through scenarios in urban planning*, „Futures”, no. 43.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M. (2012), *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica”, nr 29.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. (2011), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

Bibliografia elektroniczna

- An Initial Assessment of Territorial forward Planning/Foresight Projects in The European Union* (2011) <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/20111115_An+initial+assessment+of+territorial+forward+Planning+Foresight+Projects+in+the+European+Union-EN.pdf> 30.06.2013.
- FOREN – Foresight for Regional Development Network (2001), *A Practical Guide for Regional Foresight, JRC-IPTS, PREST, CM International* <<http://foresight.jrc.ec.europa.eu/documents/eur20128en.pdf>> 2.07.2013.
- Guell J. M.F., *Can foresight studies strengthen strategic planning processes at the urban and regional level?* <http://www.cityfutures2009.com/PDF/100_Fernandez_Gell_Jose_Miguel.pdf> 2.07.2013.
- Hartmann C. (2011), *From Urban Foresight to Urban Futures? Potentials and Limitations of Forward Looking Activities for Integrated Urban Development, Proceedings REAL CORP 2011 Tagungsband 18-20 May 2011* [<http://www.corp.at/archive/CORP2011_93.pdf> 30.06.2013.
- Krawczyk E. (2010), *Scenariusze rozwoju: myślenie strategiczne przed planowaniem*, <<http://www.thefuturesacademy.ie/node/155>> 30.06.2013.
- Metodologia badań w naukach o zarządzaniu*, <http://fazer.swspiz.pl/pliki/00-materialy_elearning/Mar_S2_M003/Mar_S2_M003_K.pdf> 3.06.2013.
- Nijkamp P., Kourtit K. (2011), *New urban Europe: a place 4 all, in: Urban Governance in the EU. Current Challenges and Future Prospects, Committee of the Regions, European Union*, <http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/corurbangoverancefinal.pdf>.
- Safin K. (red.), *Foresight jako metoda kształtowania przyszłości. Identyfikacja potencjału i zasobów Dolnego Śląska w obszarze nauka i technologie na rzecz poprawy jakości życia* <http://www.qol.ue.wroc.pl/p/_/65/foresight_jako..._krzysztof_safin_m.pdf> 1.07.2013.
- Safin K., Ignacy J., *Foresight strategiczny jako narzędzie kształtowania przyszłości*, <www.qol.ue.wroc.pl/p/_/65/foresight_strategiczny_jako_narzedzie.pdf> 30.06.2013.

Dorota Jendza
Uniwersytet Gdański

Integracja i dylematy z nią związane w jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności w Polsce

Integration and dilemma connected with it in food safety inspection bodies in Poland

Abstract:

Discussions about the organization of supervision of food safety and the need for changes in the supervision system are taken only in the context of food scandals. Food safety control and quality in Europe and the world is in the constant process of consolidating systems and inspection bodies. Also in Poland this process seems to be inevitable. The article attempts to provide opportunities to integrate food safety inspection bodies at different levels: objectives, processes and areas of supervision, resources and equipment, and organizational documents. However, one should be aware of the differences between these inspection bodies (standards and procedures, decision-making, implementation process, organizational culture) that cause that it is not an easy task and requires wide carefulness as well as conducting many consultations, in order to find the best solutions ensuring food safety and quality.

Key-words: integration, inspection bodies, food safety

Wstęp

Bezpieczeństwo żywności stanowi jedno z najważniejszych obszarów wpływających na zdrowie i życie człowieka, zwłaszcza w czasach, kiedy istnieje możliwość wyboru produktów żywnościowych dostępnych na globalnym rynku. Działania dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności powinny być realizowane przez wszystkie podmioty biorące udział w łańcuchu żywnościowym. Szcze-

gólną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności i ochronie zdrowia konsumentów odgrywają jednostki inspekcyjne powołane do przeprowadzania urzędowej kontroli żywności.

Z analizy przepisów prawnych wynika, że w Polsce za nadzór nad bezpieczeństwem żywności odpowiedzialnych jest 6 typów jednostek inspekcyjnych. Są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa oraz Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa.

Jednostki te nadzorują wszystkie etapy łańcucha żywnościowego i aby zapewnić skuteczną ochronę zdrowia i życia konsumentów, powinny być powiązane z sobą i tworzyć (właściwie zorganizowany) system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Niestety, analiza przepisów prawnych wykazała, że zakres nadzoru jednostek inspekcyjnych w wielu przypadkach się pokrywa, co powoduje, że podmioty będące uczestnikami łańcucha żywnościowego są nadzorowane przez kilka jednostek inspekcyjnych i w związku z tym podlegają kilku kontrolom. Oznacza to stratę czasu i środków finansowych zarówno dla kontrolowanych, jak i kontrolujących. Z analizy aktów prawnych wynika również, że chociaż jednostki inspekcyjne dążą do zrealizowania wspólnego celu – zapewnienia ochrony i zdrowia konsumentów – to dla wielu jednostek nie zostały określone zasady współpracy i współdziałania. Stąd też, ze względu na podobieństwo realizowanych celów i procesów, należy rozważyć utrzymywany od lat 20. XX w. podział instytucjonalny i zastanowić się nad możliwościami doskonalenia organizacji nadzoru nad bezpieczeństwem żywności poprzez połączenie – integrację – jednostek urzędowej kontroli żywności w spójny system nadzoru.

Celem artykułu jest identyfikacja obszarów, które można byłoby zintegrować w procesie doskonalenia organizacji nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i wskazanie korzyści oraz ewentualnych potencjalnych sytuacji konfliktowych, które mogłyby doprowadzić do walki, a nie współpracy tych jednostek.

Integracja – wyjaśnienie pojęcia

Pod pojęciem „integracja” (łac. „integratio” – odnowienie, od „integrare” – odnawiać, odtwarzać) należy rozumieć proces tworzenia całości z części, włączanie jakiegoś elementu w całość czy zespolenie i zharmonizowanie składników zbiorowości [Kopaliński 1989, s. 232]. Na podstawie definicji można powiedzieć, że integracja jednostek inspekcyjnych to proces scalający wszystkie możliwe podsystemy dotyczące organizacji i zarządzania w celu wyeliminowania powtarzających się elementów – będących składowymi podsystemów, które się niepotrzebnie powtarzają. Nie każde jednak połączenie różnych organizacji,

czy działań daje pożądane efekty. Niezbędne w tym procesie jest potencjalne podobieństwo i wewnętrzna spójność zachodząca pomiędzy poszczególnymi elementami. Oznacza to, że poszczególne elementy integrowanej całości nie mogą pozostawać w opozycji do siebie, lecz powinny się wzajemnie wspierać poprzez sumowanie korzyści, synergię, eliminowanie zjawisk niekorzystnych dla całości.

W Polsce zadania w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wykonuje 6 typów jednostek inspekcyjnych: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa oraz Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa. Jednostki te dążą do osiągnięcia określonych celów, realizując procesy i wykorzystując swoje zasoby (kapitał ludzki, zasoby techniczne, finansowe, informacyjne, dokumenty organizacyjne).

W moim przekonaniu jednostki te powinny być z sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziaływać, tworząc spójny system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Ich integracja, jak już wspomniano, może dotyczyć wszystkich podsystemów organizacji, to jest:

- celów i planów ich osiągania,
- zakresów nadzoru, procesów i zadań (w tym sposobów zbierania i przekazywania informacji, metod oceny i doskonalenia procesów, systemu motywacyjnego),
- struktury organizacyjnej,
- zasobów (ludzkich, finansowych, materialnych, informacyjnych),
- dokumentacji organizacyjnej przez wyłączenie dokumentów, które mogą się powtarzać.

Integracja dotycząca celów w organizacjach nadzoru nad bezpieczeństwem żywności

Zgodnie z wymaganiami UE celem urzędowej kontroli żywności jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz życia konsumentów. Istotą nadzoru wykonywanego przez poszczególne jednostki inspekcyjne w ramach posiadanych kompetencji jest „badanie wszelkich aspektów pasz, żywności, zdrowia zwierząt i ich dobrostanu w celu sprawdzenia, czy ten aspekt lub aspekty są zgodne z wymaganiami prawnymi prawa paszowego i żywnościowego oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”¹. Jednostki inspekcyjne przyczyniają się do osiągnięcia celów prawa żywnościowego poprzez

¹ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 art. 2, p. 7. Również [w:] Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 art. 2.

ocenianie zgodności produktów żywnościowych z właściwymi wymaganiami, nadzorowanie warunków fizycznych, chemicznych, mikrobiologicznych mających wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego oraz zapewnianie swobodnego przepływu żywności na terenie państw członkowskich UE.

Z powyższego wynika, że integracja celów poszczególnych jednostek jest możliwa, gdyż cel jest jeden – zapewnienie bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia konsumentów. Różnice występują jedynie w zakresach nadzoru i w sposobie realizacji celów.

Integracja dotycząca zakresów nadzoru, procesów i zadań w organizacjach nadzoru nad bezpieczeństwem żywności

W nadzorze nad bezpieczeństwem żywności – jak już wspomniano – uczestniczy 6 typów jednostek inspekcyjnych realizujących zadania określone we właściwych ustawach. Ustawy te precyzują przedmiot i zakres nadzoru, który jest uzależniony od takich kryteriów jak: nadzorowana jakość, pochodzenie żywności oraz etap w łańcuchu żywnościowym objęty nadzorem (tabela 1).

Tab. 1. Zakres nadzoru jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności w łańcuchu żywnościowym.

Etap w łańcuchu żywnościowym	Żywność pochodzenia roślinnego	Żywność pochodzenia zwierzęcego	
	Jakość zdrowotna	Jakość handlowa	Jakość zdrowotna
Wytwarzanie (po- lów), ubój, uprawa	Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS)	Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS)	Inspekcja Weterynaryjna (IW)
Przetwórstwo			
Obrót hurtowy			
Obrót detaliczny	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN),	Inspekcja Handlowa (IH)	Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa Morskiego
Dystrybucja (w tym transport)		IHARS, IH	
Magazynowanie		IHARS, IH	
Kontrola graniczna		IHARS, IH	

Źródło: Opracowanie własne.

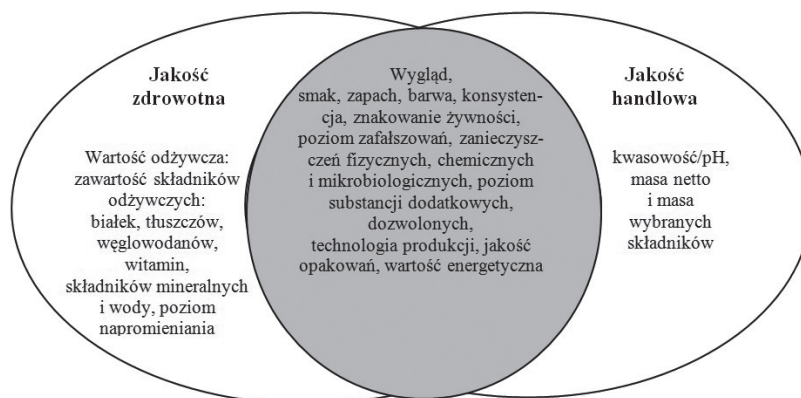
W wyniku analizy przepisów prawnych dotyczących organizacji nadzoru nad bezpieczeństwem żywności można wywnioskować, że jednostki inspekcyjne nadzorują żywność pochodzenia zwierzęcego oraz żywność pochodzenia roślinnego zarówno w zakresie jakości zdrowotnej, jak i jakości handlowej. Nadzór nad jakością zdrowotną żywności obejmuje badanie zgodności żywności pod względem wartości odżywczej, jakości organoleptycznej oraz bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta². Z kolei nadzór nad jakością handlową dotyczy badania zgodności żywności pod względem „właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagań wynikających ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi oraz fitosanitarnymi”³.

W wyniku przeprowadzonej analizy semantycznej tych dwóch pojęć stwierdzono, że cechy jakości handlowej stanowią także składowe jakości zdrowotnej żywności (rysunek 1). Jakość zdrowotna, za wyjątkiem oceny kwasowości/pH oraz wyznaczania masy poszczególnych składników, obejmuje wszystkie aspekty jakości handlowej. Oznacza to, że podział jednostek inspekcyjnych na jednostki nadzorujące jakość zdrowotną i jakość handlową jest niezrozumiały i niejasny; przyczynia się do dublowania czynności wykonywanych przez jednostki inspekcyjne, począwszy od sprawdzenia dokumentów umożliwiających identyfikację składników i substancji dodatkowych, poprzez ocenę metod produkcji oraz prawidłowości przebiegu procesów technologicznych, po pobieranie próbek i zlecanie badań laboratoryjnych [Jendza 2011, ss. 251–263].

² Por.: Dz.U. 2001 Nr 63 poz. 634. Ustawa jest uchylona ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w której nie zostało zdefiniowane to pojęcie.

³ Por.: Dz. U 2001, Nr 5, poz.44.

Rys. 1. Jakość zdrowotna żywności a jakość handlowa w polskim prawie żywnościowym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie I. Steinka, *Biologiczne podstawy jakości żywności*, AM Gdynia 2003. E. Babicz–Zielińska, *Propedeutyka żywienia*, AM Gdynia 2002. S. Smoczyński, *Jakość żywności – dylematy związane z jej bezpieczeństwem*, [w:] *Towaroznawstwo wobec integracji z UE*, J. Żuchowski (red.), Politechnika Radomska 2004. R.I. Zalewski, *Zarządzanie jakością w produkcji żywności*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004.].

Jednostki inspekcyjne nadzorują jakość zdrowotną i/lub handlową żywności w bardzo wąskim, wyspecjalizowanym zakresie. Specjalizacja jednostek inspekcyjnych wprawdzie przynosi pewne korzyści, ale stwarza również niebezpieczeństwa. Pozytywną stroną specjalizacji jednostek jest podnoszenie kwalifikacji w określonym zakresie, ekonomizacja działań oraz „kumulowanie w jednostce jednorodnych czynności”, ale nadmierna specjalizacja jednostek inspekcyjnych prowadzi do „komplikacji struktury nadzoru” bezpieczeństwa żywności a także do braku przejrzystości działań podejmowanych przez jednostki inspekcyjne [Zieleniewski 1965, s. 333]. Taka sytuacja powoduje, że podmioty będące uczestnikami łańcucha żywnościowego są nadzorowane przez kilka jednostek inspekcyjnych i w związku z tym podlegają kilku kontrolom. Oznacza to stratę czasu i środków finansowych zarówno dla kontrolowanych, jak i kontrolujących.

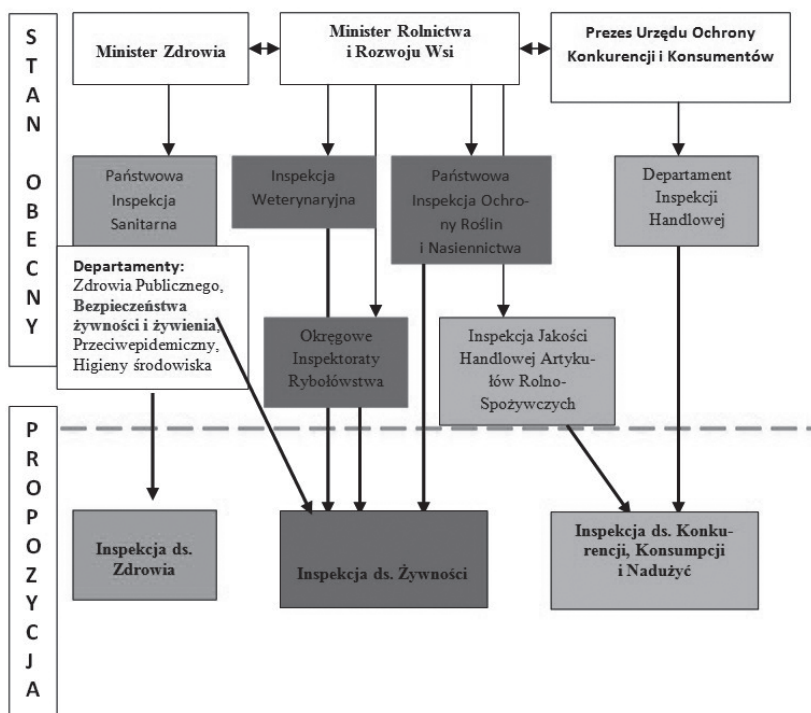
Integracja dotycząca struktury organizacyjnej (instytucjonalna)

Z uwagi na nakładające się zakresy nadzoru poszczególnych jednostek inspekcyjnych, można byłoby zastanowić się nad połączeniem tych organizacji, które zbliżone są zakresem nadzoru i realizowanymi zadaniami, a więc nad integracją instytucjonalną dotyczącą struktury organizacyjnej, podziału zadań, odpowiedzialności i uprawnień.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wskazane byłoby wyodrębnić jednostki inspekcyjne trzech typów:

- nadzorujące bezpieczeństwo żywności – PIS i IW, PIORiN,
- nadzorujące bezpieczeństwo zdrowia publicznego – PIS,
- nadzorujące bezpieczeństwo realizowanych transakcji handlowych – IJ-HARS, IH (rysunek 2).

Rys. 2. Propozycja dotycząca połączenia jednostek inspekcyjnych ze względu na podobieństwo zakresu nadzoru



Źródło: Opracowanie własne.

Rozwiązanie takie poprawiłoby skuteczność nadzoru poprzez koncentrację umiejętności i środków, bowiem jednostka inspekcyjna nadzorująca bezpieczeństwo żywności mogłaby sprawować nadzór nad jakością zdrowotną żywności pochodzenia zwierzęcego i roślinnego oraz nad przestrzeganiem warunków sanitarnych i higienicznych w procesie produkcji i w obrocie, a także nad ochroną roślin uprawnych, oceną i kontrolą materiału siewnego oraz kontrolą jakości handlowej w produkcji, przetwórstwie i w obrocie detalicznym oraz hurtowym.

Z kolei jednostki inspekcyjne drugiego typu nadzorujące bezpieczeństwo zdrowia publicznego powinny kontrolować higienę środowiska pracy oraz zapobiegać negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych oraz biologicznych na zdrowie ludzi oraz chronić ich zdrowie przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegać powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Jednostki te powinny również sprawować nadzór nad warunkami zdrowotnymi produkcji i obrotu przedmiotami użytku, jak również kosmetykami i innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi oraz substancji lub preparatów chemicznych. Zakres nadzoru tej jednostki inspekcyjnej można byłoby zintegrować z zakresem nadzoru Państwowej Inspekcji Pracy.

Natomiast trzeci typ jednostek inspekcyjnych może nadzorować legalność i rzetelność działań przedsiębiorców w produkcji, przetwarzaniu i w obrocie; zakres nadzoru tej jednostki można byłoby połączyć z działaniami realizowanymi przez urzędy skarbowe.

Powołanie mniejszej liczby typów jednostek inspekcyjnych specjalizujących się w określonych zakresach nadzoru uprościłoby strukturę nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, zmniejszyłoby koszty przeprowadzania kontroli poprzez ograniczenie dublujących się kontroli, a także koszty administracyjne związane z utrzymaniem infrastruktury niezbędnej do wykonania czynności inspekcyjnych. Rozwiązanie to mogłoby również wpłynąć na zwiększenie przejrzystości działań jednostek inspekcyjnych, poprawę wizerunku organizacji nadzorujących bezpieczeństwo żywności, jak również na zwiększenie zaufania społeczeństwa do ich działalności [Jendza 2010, ss. 7–16].

Integracja dotycząca środków i wyposażenia

Aby realizować cele prawa żywnościowego, jednostki inspekcyjne powinny dysponować odpowiednimi zasobami, pozwalającymi na prowadzenie wszystkich działań związanych ze świadczeniem czynności inspekcyjnych. Zarządzanie zasobami obejmuje ich planowanie, utrzymanie, wykorzystanie, a także rozwój i dotyczy:

- ludzi (określanie potrzeb szkoleniowych, realizacja szkoleń, możliwość wykonania kontroli pod względem kompetencyjnym i ilościowym w stosunku do liczby kontrolowanych podmiotów),
- zasobów finansowych (przychody i koszty),
- nieruchomości i infrastruktury, w tym zasobów lokalowych i socjalnych,
- wyposażenia i środków technicznych (samochody służbowe, wyposażenie kontrolno-pomiarowe, wzorce miary, materiały odniesienia, sprzęt techniczny i komputerowy, oprogramowanie),

- informacji (dokumenty, zapisy, internet itp.), informacji z zewnątrz o jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności,
- budżetów czasu (liczba kontroli przeprowadzona według planów w ciągu roku itp.).

Zasoby rzeczowe i techniczne nie stanowią problemu w procesie integracji, ale ludzie już tak. Kadra poszczególnych jednostek inspekcyjnych wraz ze swoimi umiejętnościami, odpowiedzialnością, uprawnieniami oraz zaangażowaniem tworzy kulturę organizacyjną – tożsamość organizacji, którą trudno jest odtworzyć w nowych strukturach. Może pojawić się zjawisko budowania „mechanizmu obronnego” przeciwko zmianom mogące osłabiać „odporność” funkcjonującego modelu połączonych jednostek inspekcyjnych. Dlatego też konieczna byłaby integracja wewnętrzna, sam mechanizm hierarchicznej zależności nie wystarczyłby do zapewnienia równowagi.

Integracja dotycząca dokumentacji organizacyjnej

Działalność jednostek nadzorujących bezpieczeństwo żywności unormowana jest prawem, stąd też istotnym elementem kształtującym organizację i zarządzanie w tych jednostkach jest dokumentacja organizacyjna – przepisy prawne i dokumenty wewnętrzne.

Dokumentacja ta jest podstawą formalizacji działalności wszystkich jednostek. Dla każdej jednostki inspekcyjnej w aktach prawnych udokumentowane są cele, zadania, zakres działalności kontrolnej oraz środki niezbędne do realizacji zadań. Udokumentowane są także: struktura organizacyjna, podległość służbowa, podział zadań, obieg dokumentów oraz zagadnienia związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, takie jak: zatrudnianie personelu, wymagane kompetencje, przeszkolenia i opisy stanowisk pracy oraz sposoby komunikacji wewnętrznej. Dokumentacja ta określa również metody przeprowadzania inspekcji w określonych obszarach, sposoby dokumentowania wyników z inspekcji, procedury dotyczące rozpatrywania skarg i odwołań, jak również zasady nadzoru i kontroli na każdym szczeblu zarządzania oraz zasady współdziałania z innymi jednostkami; dokumentacja stanowi także podstawę władczych działań jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności wobec innych podmiotów. W celu zintegrowania dokumentacji organizacyjnej tych jednostek należałoby wprowadzić szereg zmian w ustawodawstwie krajowym, zapewniając kompletność, jasność i wewnętrzną spójność, a także adekwatność aktów prawnych i dokumentów wewnętrznych w stosunku do realizowanych procesów.

Dylematy dotyczące integracji organizacji inspekcyjnych

Podjęmując zagadnienie integracji organizacji nadzorujących bezpieczeństwo żywności należy podkreślić, że są to organizacje, które różnią się standardami

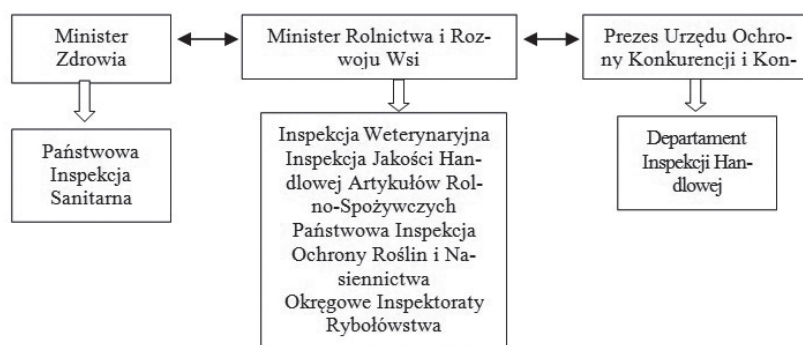
i procedurami postępowania, sferą operacyjną (podejmowanie decyzji, realizacja procesu), kulturą organizacyjną, dlatego w dalszej części artykułu skupiono uwagę na identyfikacji obszarów, w których mogą zaistnieć sytuacje konflikto-we. Przez konflikt rozumiem zjawiska powstające na gruncie rozbieżnych inte-resów, poglądów.

Moim zdaniem potencjalne problemy związane z integracją mogą doty-czyć:

- zarządzania (podziału odpowiedzialności i uprawnień),
- nadzoru nad działalnością organizacji inspekcyjnych,
- centralizacji i decentralizacji uprawnień,
- rozwiązań prawnych dotyczących organizacji i zarządzania.

Analizując strukturę organizacyjną nadzoru nad bezpieczeństwem żywno-ści w Polsce stwierdzono, że jest ona złożona i rozbudowana. Za nadzór nad bezpieczeństwem żywności odpowiada w określonym zakresie: Minister Zdro-wia, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Urzędu Ochrony Konku-rencji i Konsumentów (rysunek 3).

Rys. 3. Organy i jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności w Polsce



Źródło: Opracowanie własne.

Organy te wykonują zadania z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności za pomocą sześciu typów jednostek inspekcyjnych.

Zarządzanie jednostkami inspekcyjnymi przez trzech ministrów w przypadku łączenia poszczególnych jednostek mogłoby się przyczynić do wewnętrznych antagonizmów i rywalizacji między ministrami o skupienie zadań i kompetencji z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Konflikt na tej płaszczyźnie mógłby dotyczyć podziału władzy i wpływów w systemie nadzoru. Można się pokusić o stwierdzenie, że zróżnicowanie ról i uprawnień między tymi organami spowoduje nieustanną „grę o władzę”, budowanie nie-

zależności i zmiany na „górze”. Dodatkowym czynnikiem, który negatywnie wpływa na zarządzanie, jest kadencyjność sprawowania władzy w jednostkach administracji, w tym w jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności. Wraz ze zmianą władzy zmieniają się osoby odpowiedzialne za zarządzanie jednostkami; to niestety powoduje brak ciągłości w realizacji zadań z zakresu zarządzania.

Kolejną sporną kwestią jest to, że zgodnie z ustawą o działach administracji publicznej ministrowie odpowiedzialni są między innymi za realizowanie polityki Rady Ministrów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Z tego wynika, że jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności w łańcuchu żywnościowym kontrolują i oceniają także działalność ministrów, którym podlegają. Takie rozwiązanie może mieć wpływ na obiektywność, rzetelność i sprawność jednostek inspekcyjnych.

Aby takiej sytuacji uniknąć, należałoby powołać jednostkę administracji rządowej, której celem byłoby ustalanie polityki dotyczącej ochrony zdrowia i życia konsumentów oraz koordynacja i nadzór nad procesem wdrażania i przestrzegania przepisów prawa żywnościowego. Organizacja ta powinna również kontrolować prawidłowość wykonywania zadań przez jednostki inspekcyjne i właściwego ministra. Organizacja ta zarządzałaby ryzykiem związanym z żywnością, to jest identyfikowałaby zagrożenia, stopień ryzyka, prawdopodobieństwo ich wystąpienia, i dokonywała wyboru właściwych środków prewencyjnych i kontrolnych oraz nadzorowała ich wdrożenie. Organizacja ta byłaby integralną częścią nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, zapewniając jednostkom inspekcyjnym wsparcie naukowe i techniczne. Rozwiązanie to mogłoby wpłynąć na:

- lepszą koordynację działań dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem żywności,
- wyeliminowanie pokrywania się obszarów urzędowej kontroli żywności,
- jasne i precyzyjne określenie kompetencji dla poszczególnych inspekcji.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż struktura organizacyjna poszczególnych jednostek nadzorujących bezpieczeństwo żywności jest niejednolita pod względem szczebli zarządzania. Liczba szczebli jest różna i zależy od wielu czynników, takich jak: zakres i rodzaj zadań realizowanych przez jednostki inspekcyjne oraz rozmiar jednostki terytorialnej. I tak Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna posiada czteroszczeblową strukturę organizacyjną składającą się z organów centralnych, wojewódzkich, powiatowych i granicznych. Z kolei Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych posiada w swoich strukturach organy centralne, wojewódzkie i graniczne, natomiast Inspekcja Handlowa i Inspektoraty Rybołówstwa realizują swoje zadania za pomocą jednostek na szczeblu centralnym i wojewódzkim.

Jest to istotny problem do rozważenia, gdyż konfiguracja struktury organizacyjnej może mieć wpływ na sprawność nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

W zależności od liczby szczebli zarządzania wyróżnia się struktury „płaskie” albo „smukłe”. Wprawdzie każda z tych struktur ma swoje wady i zalety, ale, biorąc pod uwagę zadania realizowane przez jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności, bardziej funkcjonalna jest struktura smukła, gdyż rozbudowana struktura w układzie pionowym powoduje, że jednostka inspekcyjna nadzoruje mniejszą liczbę podmiotów i w związku z tym podmiot nadzorowany ma ułatwiony dostęp i kontakt z właściwą jednostką inspekcyjną.

Struktura płaska (o mniejszej liczbie szczebli zarządzania) pozwala natomiast na lepsze zarządzanie zasobami ludzkimi poprzez: organizowanie zastępstw, wykorzystywanie specjalistów, podział zadań między poszczególne komórki organizacyjne, jednakże ich wadą jest szeroki zasięg nadzoru jednostki inspekcyjnej, który może przyczynić się do braku skutecznego nadzoru (zbyt duża liczba podmiotów nadzorowanych, utrudniony dostęp do jednostki inspekcyjnej). Zdaniem G. Gierszewskiej „tworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych obok alokacji zasobów ludzkich i finansowych jest jednym z elementów budujących kompetencje organizacji” [Gierszewska 2005, s. 29].

Z kolei centralizacja i decentralizacja uprawnień to dylemat lokalizacji uprawnień poszczególnych jednostek. Jest to kwestia bardzo konfliktogenna. Uważam, że należy ją rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy już wspomnianego zarządzania i podziału władzy oraz wpływów pomiędzy organy centralne nadzorujące bezpieczeństwo żywności. Druga płaszczyzna to rozmieszczenie uprawnień na poszczególnych szczeblach zarządzania.

Nadmierna centralizacja może prowadzić do niesprawności modelu zintegrowanych organizacji nadzorujących, eskalować napięcia wewnątrzorganizacyjne oraz rodzić problemy w zakresie komunikacji i koordynacji.

Utworzenie nowej struktury organizacyjnej nadzoru nad bezpieczeństwem żywności wiąże się z potrzebą przeprowadzenia zmian w obowiązujących aktach prawnych, w tym w 5 ustawach dotyczących obecnie istniejących inspekcji oraz w innych ustawach odnoszących się do zadań inspekcji, jak również w ponad 120 rozporządzeniach uzupełniających postanowienia ustaw. Zmiany te powinny dotyczyć struktury organizacyjnej, odpowiedzialności i uprawnień, zasobów kadrowych, majątkowych, finansowych dotychczasowych inspekcji. Jak już wspomniano, działalność tych organizacji unormowana jest prawem i jednostki nadzorujące bezpieczeństwo żywności realizują swoje zadania tylko na podstawie przepisów prawnych dotyczących ich organizacji i zarządzania i to w takim zakresie, w jakim wymagają tego zewnętrzne akty normatywne. Można powiedzieć, że „jakość” to jest kompletność, jasność, czytelność prze-

pisów prawnych, że wpływa na przygotowanie tych jednostek do nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, a tym samym jest kluczowym czynnikiem warunkującym sprawność tych organizacji.

Z przeprowadzonej analizy przepisów prawnych wynika, że chociaż ustanowiono wiele przepisów prawnych dotyczących urzędowej kontroli żywności, nie zawarto w nich wszystkich wymagań istotnych dla właściwego zorganizowania działań inspekcyjnych oraz zarządzania organami i jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności (np. ustanowienie wymagań w zakresie zapewnienia nadzoru merytorycznego nad działalnością inspekcyjną, uzupełnienie wymagań dotyczących zatrudniania pracowników w jednostkach inspekcyjnych, uzupełnienie wymagań dotyczących zasad nadzoru nad środkami i wyposażeniem kontrolno-pomiarowym, uzupełnienie wymagań dotyczących postępowania z próbkami) [Jendza 2012, ss. 132–147]. Poza tym użyte w przepisach niejasne i wieloznaczne sformułowania utrudniają ich zrozumienie, a występujące luki i sprzeczności oraz ciągłe uaktualnianie już istniejących ustaw i rozporządzeń oraz opracowywanie nowych utrudniają ich należyte stosowanie [Safjan 2005, s. 114].

Stąd też warunkiem koniecznym do integracji jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności jest dostosowanie właśnie przepisów prawnych w celu zmniejszenia ich ilości, zapewnienia ich spójności i kompletności, jak również zminimalizowania różnic wynikających z interpretacji ustalonych wymagań.

Zakończenie

Dyskusje na temat organizacji nadzoru nad bezpieczeństwem żywności i konieczności zmian w systemie nadzoru podejmowane są w kontekście afer żywnościowych⁴. Kontrola bezpieczeństwa i jakości żywności w Europie i na świecie zmierza do konsolidacji systemów. Również w Polsce proces ten wydaje się nieunikniony. W artykule podjęto próbę przedstawienia możliwości integracji jednostek nadzorujących bezpieczeństwo żywności na różnych płaszczyznach: celów, procesów i zakresów nadzoru, środków i wyposażenia oraz dokumentacji organizacyjnej. Połączenie jednostek nadzorujących mogłoby zwiększyć skuteczność urzędowej kontroli artykułów żywnościowych na wszystkich etapach produkcji i obrotu, a w przyszłości przynieść istotne oszczędności dzięki nowej organizacji pracy, lepszemu wykorzystaniu zasobów kadrowych oraz majątkowych. Jednak należy zdawać sobie sprawę z różnic występujących między tymi organizacjami (standardy i procedury postępowania, podejmowanie

⁴ Przykład soli przemysłowej w żywności (luty 2012), czy zafałszowanie wołowiny koniną (luty 2013).

decyzji, realizacja procesu, kultura organizacyjna), które potwierdzają, że nie jest to łatwe zadanie, wymaga dużej uwagi, przeprowadzenia wielu konsultacji, tak aby znaleźć najlepsze rozwiązania gwarantujące bezpieczeństwo i jakość żywności.

Bibliografia

Jendza D. (2011), *Analiza przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa żywności w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, M. Chrabkowski, C. Tatarczuk, J. Tomaszewski (red.), cz. I, Wyd. WSAiB, Gdynia.

Jendza D. (2010), *Kierunki doskonalenia struktury organizacyjnej nadzoru nad bezpieczeństwem żywności*, [w:] *Doskonalenie produktu i przedsiębiorstwa na tle problemów towaroznawczych*, M. Wiśniewska, E. Malinowska (red), Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot.

Jendza D. (2012), *Przygotowanie formalno-prawne jednostek inspekcyjnych do nadzoru nad bezpieczeństwem żywności*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Zarządzanie i Finanse”, nr 3, część 2, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot.

Gierszewska G. (2005), *Kompetencje strategiczne na poziomie organizacji* [w:] E. Masłyk–Musiał, *Zarządzanie kompetencjami w organizacji*, Wyższa Szkoła Menedżerska, Warszawa.

Knosala E. (2005), *Organizacja administracji publicznej*, WSZiM, Sosnowiec.

Kopaliński W. (1989), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wydanie XVII, Wiedza powszechna, Warszawa.

Safian M. (2005), *Prawa Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa.

Zieleniewski J. (1965), *Organizacja zasobów ludzkich*, PWN, Warszawa.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z dnia 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 854/2004 z 29.04.2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 853/2004 z 29.04.2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 852/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych.

Ustawa z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. Nr 171 poz. 1225).

Ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 5, poz. 44 z późn. zm.).

Ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. Nr 4 poz. 25 z późn. zm.).

Ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.).

Ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 122, poz. 851 z późn. zm.).

Ustawa z 26.06.2003 r. o nasiennictwie (Dz.U. Nr 41, poz. 271 z późn. zm.).

Ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. Nr 33 poz. 287).

Ustawa z 16.12.2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. Nr 17 poz. 127).

Ustawa z 10.12.2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu (Dz.U. Nr 16 poz. 145).

Ustawa o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt z 02.04.2004 (Dz.U. Nr 91, poz. 872 z późn. zm.).

Ustawa z 11.05.2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. Nr 63 poz. 634 z późn. zm.).

Marzena Kramarz
Politechnika Śląska

Konfiguracja zasobów przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji wyrobów hutniczych

Configuration of resources of flagship firms of distribution networks of metallurgic products

Abstract:

The paper focused on the lowest perspective of the strategy of the flagship firm - material and relational resources. The authors selected the key attributes of material resources of a distribution enterprise and investigated what kind of influence they have on the strength of the flagship firm in a metallurgic products distribution network.

So, the research involved three main stages:

- 1 selecting the attributes of flagship firms in distribution networks with postponed production
- 2 selecting the attributes of material resources and relational resources
- 3 investigating the significance of relationships between the integrator's force and the attributes of material resources and the network which is shaped by it

Based on the research procedure the authors investigated two research hypotheses:

- H1. The features of the theoretical model of the flagship firm differentiate enterprises in the metallurgic products distribution sector
- H2. The components of the strategy of the flagship firm in the distribution network with postponed production are considerably related with the intensity of features characterizing the model of the flagship firm (the strength of the flagship firm) of the distribution network of metallurgic products.

Key-words: flagship firm, distribution network, postponed production

Wstęp

Przedsiębiorstwo flagowe łączy na określony czas lub dla wykonania określonego działania wyspecjalizowane własne i obce zasoby oraz kompetencje. Przedsiębiorcy posiadający takie zasoby i kompetencje oraz koncentrujący się na ich doskonaleniu w wąskich ogniwach łańcucha wartości mogą funkcjonować w różnych architekturach, z różnymi partnerami tworząc nowe rynki i nowe biznesy. Tak rozumiane flagowe przedsiębiorstwa pełnią szczególnie istotną funkcję w koordynacji procesów logistycznych w sieciach dystrybucji, w których realizowane są także zadania wynikające z odroczonej produkcji.

Możliwości współdziałania przedsiębiorstw w sektorze dystrybucji są zróżnicowane w poszczególnych branżach, jednakże w wielu publikacjach ostatnich lat podkreśla się ich rolę we wzroście innowacyjności, adaptacyjności a nawet w realizacji strategii antycypacyjnej.

Przedsiębiorstwa kooperujące w sieciach dystrybucji w zależności od przyjętej strategii i siły przetargowej przyjmują różne role. Szczególne znaczenie ma centralne (flagowe) przedsiębiorstwo sieci. Jednostka flagowa koncentruje się na kluczowych kompetencjach i zarządzaniu relacjami w sieci. Koncepcja przedsiębiorstwa flagowego przybliżona została w artykułach autorstwa D'Cruza i Rugana [2000]. Autorzy określili centralne przedsiębiorstwa jako liderów wertykalnie zintegrowanych sieci biznesowych. Ernst i Kim [2002] natomiast, definiując firmę flagową, określają ją jako „serce sieci”. W nawiązaniu do prac D'Cruza i Rugana przedsiębiorstwa takie są uprawnione do: koordynowania sieci, objęcia pozycji strategicznego przywództwa (lidera) sieci w stosunku do pozostałych członków sieci (co oznacza formułowanie strategii dla sieci oraz nadzorowanie implementacji strategii przez pozostałych członków sieci).

W literaturze rozważającej problemy sieci współpracujących organizacji wymienia się trzy modele strategiczne przedsiębiorstw: operatora, integratora i dyrygenta. Cechą charakterystyczną modelu operatora jest koncentracja przedsiębiorstwa na kluczowych procesach biznesu. Operator realizuje wąsko zakrojone działania w łańcuchu wartości. Integrator przejmuje odpowiedzialność za cały łańcuch wartości. Czakon [2010] podkreśla, że integrator w większym stopniu niż pozostałe modele przedsiębiorstw kształtuje więzi kapitałowe, a w mniejszym – relacyjne i transakcyjne. Dzięki pozycji w łańcuchu dostaw integrator nie jest selektywny, jeśli chodzi o realizowane działania. Kluczowym wyróżnikiem tego modelu jest więc ilość różnych procesów realizowanych w łańcuchu wartości. Trzeci model biznesu wymieniany w publikacji Schweizer [2005] to dyrygent. Takie przedsiębiorstwo podejmuje świadomy wybór skupienia się na roli koordynatora działań wielu różnych operatorów, skupiając się na efektywności działania całego łańcucha wartości poprzez elastyczny

dobór zasobów aktorów sieci dla potrzeb obsługi zróżnicowanych segmentów odbiorców.

W nawiązaniu do charakterystyki modeli biznesowych, definiujące przedsiębiorstwo flagowe sieci dystrybucji, przyjęto umownie pewne cechy przedsiębiorstw. Należą do nich:

- zróżnicowanie procesów w strumieniu wartości dodanej (cecha integratora),
- znaczny udział w rynku wg strumienia przepływu wyrobów gotowych (cecha integratora),
- zróżnicowane segmenty odbiorców (cecha dyrygenta),
- szeroki zasięg geograficzny (cecha integratora).

Atrybuty te zapewniają silną, dominującą pozycję dystrybutora w sieci, dając mu uprawnienia i kompetencje organizacji sieci (doboru uczestników, kreowania tożsamości i kultury organizacyjnej, rozliczania transakcji z klientami i partnerami w sieci, przydziału zadań i utrzymywania spójności struktury sieci).

Badania obejmowały trzy zasadnicze etapy:

- wytypowanie atrybutów przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji,
- wytypowanie atrybutów zasobów materialnych i zasobów relacyjnych,
- badanie istotności związków pomiędzy siłą przedsiębiorstwa flagowego a atrybutami zasobów materialnych oraz sieci, którą kształtuje. Wykorzystując procedurę badawczą, testowano dwie hipotezy badawcze:
 - H1. cechy teoretycznego modelu przedsiębiorstwa flagowego różnicują przedsiębiorstwa w sektorze dystrybucji wyrobów hutniczych
 - H2. składowe strategii przedsiębiorstwa flagowego w sieci dystrybucji są istotnie powiązane z natężeniem cech charakteryzujących model przedsiębiorstwa flagowego sieci (siła przedsiębiorstwa flagowego) dystrybucji wyrobów hutniczych.

Atrybuty zasobów umożliwiających realizację strategii przedsiębiorstwa flagowego sieci dystrybucji

Przedsiębiorstwa flagowe sieci dystrybucji, budując swoją strategię konkurencyjną, dobierają zasoby materialne oraz kształtują różnego typu relacje międzyorganizacyjne. Tym samym, analizując model przedsiębiorstwa flagowego, uzupełniono analizę o konfigurację zasobów materialnych, do których zaliczono magazyny wraz z infrastrukturą niezbędną dla realizacji zadań odroczonej produkcji. Jednocześnie założono, że zasoby te mogą być własnością przedsiębiorstwa flagowego lub mogą być pozyskiwane od partnerów w sieci. W celu oceny wpływu konfiguracji zasobów na siłę przedsiębiorstwa flagowego w sieci dystrybucji zaproponowano atrybuty zasobów materialnych oraz atrybuty relacji sieci budowanej dla potrzeb pozyskania zasobów.

Wśród atrybutów zasobów uwzględniono: rzadkość, komplementarność i substytucyjność, elastyczność i specjalizację zasobów. Zasoby kluczowe organizacji (w tym materialne i niematerialne) to te, które pozwalają przedsiębiorstwu uzyskiwać trwałą konkurencyjną przewagę, w zależności od stopnia, w jakim są wartościowe, rzadkie, trudne do imitacji lub substytucji. Pierwszą z cech zasobów podkreślaną w literaturze jest rzadkość. Analiza literatury [w tym zwłaszcza: Barney J. 2001 ss. 99–120, Krupski R. 2006, ss. 14–22] pozwoliła na sformułowanie stwierdzenia, że firmy posiadające unikatowe (rzadkie) zasoby są atrakcyjnymi partnerami w sieciach współpracujących przedsiębiorstw, zwłaszcza jeśli takiego partnera nie może pozyskać konkurencja. Rzadkość zasobu oszacowano według ilości zasobu danego typu w całkowitym portfelu (bazie) zasobów sieci.

Problem pozyskiwania zasobów komplementarnych dotyczy stanu, gdy w przedsiębiorstwie występują niezrealizowane zamówienia, które wymagają zasobów o parametrach technologicznych innych niż dostępne w bazie zasobów przedsiębiorstwa. Substytucyjność rozumiana była jako podobieństwo zasobów, które daje szansę zastąpienia jednego drugim bez ryzyka pogorszenia poziomu zadowolenia klienta. Kluczem do oceny natężenia substytucyjności zasobu był stopień podobieństwa realizowanych zadań na podstawie nowo pozyskanego zasobu w stosunku do zadań realizowanych na podstawie wcześniejszej bazy zasobowej. Stopień podobieństwa oceniany był w badaniach ankietowych. Jednocześnie założono, że substytucyjność zasobów jest odwrotnie proporcjonalna do komplementarności.

Kolejnym atrybutem zasobów, rozważanym w modelu badawczym, jest elastyczność (uniwersalność) i specjalizacja (dedykowalność). Termin „elastyczne zasoby” w definicji Sethi A.K. i Sethi S.P. [1990] odsyła do zasobów (takich jak m.in. linie montażowe) ze zdolnością do produkcji wielu wariantów produktów. Współczynnik elastyczności wyznaczony został zgodnie z propozycjami autorów przytoczonych publikacji według ilości segmentów, których potrzeby mogą być zaspokojone dzięki zdolnościom produkcyjnym danego zasobu.

Atrybuty sieci kształtowanej przez flagowe przedsiębiorstwo zostały dopasowane do specyfiki sieci dystrybucji. Wśród cech charakteryzujących sieć dystrybucji uwzględniono:

- typy uczestników tworzących sieć dystrybucji i ilość różnych typów uczestników (stopień zróżnicowania sieci),
- typy relacji międzyorganizacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwem flagowym a pozostałymi uczestnikami sieci dystrybucji,
- typy relacji sieciowych ze względu na zakres i trwałość powiązań – motywy nawiązywania relacji sieciowych oraz liczbę różnych motywów nawiązywania relacji sieciowych (stopień złożoności sieci).

Dla potrzeb analizy sieci dystrybucji w badaniach uwzględniono producentów, przedsiębiorstwa dystrybucyjne oraz agentów i brokerów, a także przedsiębiorstwa logistyczne, w tym centra dystrybucji, centra logistyczne, przedsiębiorstwa transportowe. Relacje kształtowane w sieciach dystrybucji są bardzo złożone. W charakteryzowaniu sieci jako niezwykle istotne potraktowano typy relacji międzyorganizacyjnych. Uwzględniono jednocześnie zarówno więzi międzyorganizacyjne, tworzone na podstawie umów kooperacyjnych, jak i relacje niesformalizowane.

W pracy zbiorowej pod redakcją Witkowskiego [2005] zwraca się natomiast uwagę na typy sieci w zależności od zakresu i czasu trwania relacji. Na podstawie tych kryteriów wyodrębnione zostały sieci wirtualne, pulsujące, rozproszone i scalone. Wirtualne sieci dotyczą relacji o krótkim horyzoncie czasowym i niewielkim zakresie współpracy, ograniczonym do wymiany informacji. Sieci pulsujące (projektowe) zawiązywane są na ściśle określony czas wynikający z założeń projektu, który partnerzy mają wspólnie realizować. Sieci rozproszone (zasobowe) wynikają ze wspólnego eksploataowania określonego zasobu przez dwóch lub więcej partnerów. Horyzont czasu jest więc długi, lecz zakres współpracy ogranicza się do tego właśnie zasobu. Relacje o najdłuższym horyzoncie czasowym charakterystyczne są dla sieci scalonych (sieci procesów), które jednocześnie obejmują największy zasięg współpracy przedsiębiorstw.

Atrybuty i siła flagowego dystrybutora wyrobów hutniczych

W prezentowanych badaniach skoncentrowano się na strategiach przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji, biorąc pod uwagę łańcuchy dostaw wyrobów hutniczych. Ciężar synchronizacji przepływów materiałowych w takim łańcuchu dostaw spoczywa zwłaszcza na tych ogniwach kanału dystrybucji, które potrafią jednocześnie realizować zadania związane z dystrybucją wyrobów produkowanych na magazyn, jak i realizować zadania odroczonej produkcji związane z montażem lub zmianą formy produktu zgodnie z zamówieniem. Tym samym zadania, które realizują dystrybutorzy, wykraczają ponad tradycyjnie przyjęte funkcje uczestników kanałów dystrybucji. W sieci dystrybucji wyrobów hutniczych dystrybutorzy realizujący zadania tradycyjnych hurtowni oraz zadania związane z odroczoną produkcją (cięcie blach i kształtowników, gięcie, wypalanie blach) nazywane są centrami serwisowymi (asortyment i usługi obejmujące blachy, kształtowniki, rury) i zbrojarniami (konstrukcje stalowe, zbrojenia budowlane).

Interpretacja modeli przedsiębiorstw w sieciach pozwoliła na wytypowanie atrybutów, które charakteryzują podmiot będący przedsiębiorstwem flagowym sieci. Jednocześnie cechy charakteryzujące łańcuch dostaw wyrobów hutniczych, w tym zwłaszcza realizacja na poziomie dystrybucji strategii odroczonej produkcji, wpłynęły na uszczegółowienie atrybutów (tabela 1).

Tab. 1. Atrybuty przedsiębiorstwa flagowego sieci dystrybucji

Atrybuty konieczne	Atrybuty wystarczające (siła przedsiębiorstwa flagowego według natężenia cech)
Realizacja procesów logistycznych (magazynowanie, organizacja transportu), realizacja procesów odroczonej produkcji	Ilość różnych procesów realizowanych w strumieniu wartości dodanej
Znaczący udział w rynku pod względem obrotu wyrobami hutniczymi wg tonażu, szacowany według listy rankingowej dystrybutorów wyrobów hutniczych (miejsce w pierwszej 30)	Liczba segmentów
Geograficzny zasięg obsługiwanych rynków, co najmniej krajowy	Obroty wyrobami według tonażu
Posiadanie własnej sieci dystrybucji (magazyny regionalne, filie)	
Znaczący udział w rynku pod względem obrotu wyrobami hutniczymi wartościowo, według listy rankingowej dystrybutorów wyrobów hutniczych (miejsce w pierwszej 30)	Szerokość asortymentu

Źródło: Kramarz M. (2012), *Strategie adaptacyjne przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji z odroczoną produkcją. Dystrybucja wyrobów hutniczych*, Wyd. Pol. Śl., Gliwice.

Wybór atrybutów przedsiębiorstwa flagowego sieci dystrybucji jest pierwszym etapem testowania hipotezy 1. Testowanie hipotezy w dalszej kolejności obejmowało proces wyodrębnienia przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji spośród wszystkich przedsiębiorstw dystrybucyjnych, a drugi etap badawczy dotyczył testowania atrybutów koniecznych, składających się na model przedsiębiorstwa flagowego.

Atrybuty konieczne posłużyły do podziału przedsiębiorstw dystrybucyjnych w sieci dostaw wyrobów hutniczych na dwie grupy: przedsiębiorstwa flagowe i pozostałe przedsiębiorstwa. Na tym etapie badań wykorzystano funkcję dyskryminacyjną. Atrybuty charakteryzujące przedsiębiorstwo flagowe wytypowane na podstawie badań literaturowych, uwzględnione w analizie dyskryminacyjnej obejmują: strumień przepływu produktów według tonażu (w przypadku przedsiębiorstw flagowych w sektorze dystrybucji wyrobów hutniczych określa je zakwalifikowanie przedsiębiorstwa do listy rankingowej prezentującej 30 przedsiębiorstw o najwyższych obrotach wyrobami hutniczymi wg tonażu, publikowanej przez Polską Unię Dystrybutorów Stali (Miejsce_TLR), liczbę procesów realizowanych w strumieniu wartości dodanej (Proc_sum), zasięg oddziaływania przedsiębiorstwa (Zasięg_dz_P), szerokość własnej sieci dystrybucji (Własna_sieć), obroty wyrobami hutniczymi – w przypadku

przedsiębiorstw w sektorze dystrybucji wyrobów hutniczych określa je zakwalifikowanie przedsiębiorstwa do listy rankingowej prezentującej 30 przedsiębiorstw o najwyższych obrotach wyrobami hutniczymi wg wartości (Miejsce_OLR). Zgodnie z przedstawionymi badaniami, przedsiębiorstwo flagowe w sieci dystrybucji powinno cechować się zróżnicowanymi procesami realizowanymi w strumieniu wartości dodanej (procesy związane z zarządzaniem zapasami, organizacją procesów transportowych, zróżnicowaniem procesów w obszarze odroczonej produkcji, itd.), powinno obsługiwać zróżnicowane grupy odbiorców oraz dostarczać zróżnicowany asortyment, zapewniając dużą przepustowość własnej sieci dystrybucji budowanej poprzez odpowiednią lokalizację magazynów oraz tworzenie regionalnych filii dystrybucyjnych zwiększających penetrację rynku, która przekłada się w konsekwencji na strumień przepływających produktów w ujęciu tonażowym, a także zapewnia wysokie obroty przedsiębiorstwa. Jednocześnie uwzględniono dwa spojrzenia na udział w rynku przedsiębiorstw dystrybucyjnych: według tonażu i według wartości. Pierwsze podejście podkreśla logistyczne znaczenie przedsiębiorstwa flagowego w sieci dystrybucji, drugie natomiast uwzględnia procesy odroczonej produkcji umożliwiające wzrost wartości dodanej na etapie dystrybucji.

W celu poprawności wyboru do dalszych badań przedstawicieli sektora dystrybucji zakwalifikowanych wstępnie jako przedsiębiorstwa flagowe sieci, dokonano analizy dyskryminacyjnej na całym zbiorze firm dystrybucyjnych zrzeszonych w Polskiej Unii Dystrybutorów Stali (67 przedsiębiorstw). Zmienne mające spełniać kryterium podziału to wskazane w tabeli 1 atrybuty konieczne modelu przedsiębiorstwa flagowego. Analiza miała na celu sprawdzenie, które z wymienionych zmiennych mają największą moc podziału zbioru na flagowych dystrybutorów i pozostałe przedsiębiorstwa. Tym samym określono, które ze zmiennych mają największą moc wyodrębniania ze zbioru przedsiębiorstw dystrybucyjnych jednostek flagowych sieci. Zmiennymi tymi są zasięg działalności przedsiębiorstwa (Zas_dz_P) oraz obroty wyrobami hutniczymi (Miejsce_OLR). Przeprowadzone badania empiryczne wskazują, że hipoteza 1 została pozytywnie przetestowana. Wytypowane na podstawie badań literaturowych atrybuty konieczne istotnie różnicują podmioty w sieci dystrybucji wyrobów hutniczych. Dzięki temu pozwalają na podział wszystkich podmiotów na przedsiębiorstwa flagowe i pozostałych uczestników sieci.

Testowanie drugiej hipotezy w obszarze modelu przedsiębiorstwa flagowego wymagało rozbudowanej procedury badawczej, w tym zwłaszcza opracowania wskaźnika siły przedsiębiorstwa flagowego i badania istotności związków między wskaźnikiem siły integratora a atrybutami zasobów przedsiębiorstwa flagowego i cechami charakteryzującymi sieć przez niego kształtowaną.

Pierwszym etapem badań było opracowanie wskaźnika pozwalającego zmierzyć siłę dystrybutora flagowego w sieci. Na tym etapie wytypowane atrybuty wystarczające rozpatrywane były w zależności od natężenia ich występowania. Na wskaźnik siły flagowego dystrybutora (mierzonej natężeniem cech) składają się następujące atrybuty: szerokość asortymentu, ilość różnych procesów realizowanych w łańcuchu wartości, liczba segmentów, do których kierowane są produkty flagowego dystrybutora, tonaż przepływających przez dane przedsiębiorstwo produktów w ciągu roku ilościowo, obroty wyrobami hutniczymi wartościowo, zasięg oddziaływania przedsiębiorstwa.

Założono, że siła przedsiębiorstwa flagowego rośnie wraz ze złożonością procesów realizowanych w strumieniu wartości dodanej. Kolejne atrybuty składające się na siłę przedsiębiorstwa flagowego to szerokość asortymentu (sz_asort) oraz liczba obsługiwanych segmentów odbiorców wyrobów hutniczych według sekcji i działów produkcji przemysłowej (Seg_sum). Założono, że na siłę przedsiębiorstwa flagowego wpływa także stopień zróżnicowania oferowanego asortymentu, dzięki czemu przedsiębiorstwo flagowe jest bardziej atrakcyjne zarówno dla klientów pod względem kompleksowości realizowanych zamówień, jak i dla dostawców. Jednocześnie wzrost szerokości asortymentu wpływa w tej branży na zmniejszenie siły przetargowej dostawcy, co także zwiększa pozycję przedsiębiorstwa flagowego w całej sieci dostaw. Z punktu widzenia dostawców (producentów produktów bazowych) atrakcyjność dystrybutora jako partnera wzrasta wraz ze wzrostem szerokości rynku klientów, który dystrybutor jest w stanie obsłużyć. Tak więc wzrost liczby obsługiwanych segmentów jest pozytywnie skorelowany z pozycją flagowego dystrybutora zarówno w łańcuchu dostaw, jak i w sieci dystrybucji. Ostatnim atrybutem, który brano pod uwagę, są obroty wyrobami hutniczymi w skali roku w ujęciu tonażowym (ton_il). Atrybut ten świadczy bezpośrednio o skuteczności podjętych przez przedsiębiorstwo flagowe działań.

Wskaźnik siły przedsiębiorstwa flagowego tworzą wartości względne atrybutów wystarczających. $I = (\text{proc_sumar} / \text{max liczba procesów w strumieniu wartości}) + (\text{sz_asort} / \text{max liczby asortymentów w bazie danych}) + (\text{ton_il} / \text{max tonaż wyrobów hutniczych przepływający przez dystrybutorów w danym roku}) + (\text{seg_sum} / \text{max liczbę branż odbiorców wyrobów hutniczych})$. Wskaźnik przyjmuje wartości w przedziale (0,4), gdzie 0 oznacza brak atrybutów przedsiębiorstwa flagowego, 4 natomiast maksymalne wartości wszystkich atrybutów. Wartości bazowe, do których odnoszono pomiary takich atrybutów jak: proc_sum, sz_asor, ton_il, wyznaczono na podstawie wielkości opublikowanych przez Polską Unię Dystrybutorów Stali w raporcie za rok 2009. Wartością bazową ostatniego z atrybutów: segm_sum, były dane dotyczące branż zużywających wyroby hutnicze. Dane te opublikowane zostały przez Główny Urząd Statystyczny.

Siła integratora w kontekście posiadanych zasobów i kształtowanej sieci

W drugim etapie badawczym związanym z testowaniem hipotezy 2 analizowano wpływ cech zasobów: substytucyjność zwiększonego potencjału, rzadkość zasobów, elastyczność maszyn oraz cech sieci: typy relacji, liczba różnych motywów nawiązywania współpracy, substytucyjność maszyn pozyskiwanych z kooperacji, liczba różnych typów kooperantów, na siłę przedsiębiorstwa flagowego mierzoną wskaźnikiem I. Tym samym badania miały na celu wskazanie tych elementów strategii zasobowej przedsiębiorstwa flagowego, które mają istotny wpływ na jego siłę w sieci.

Szczegółowe wnioski z tego etapu badań wskazują, że zmienne niezależne: rzadkość maszyn i liczba różnych typów kooperantów oraz liczba różnych typów kooperantów i liczba różnych typów motywów są istotnie skorelowane. Jak wynika z przeprowadzonych badań w branży hutniczej im bardziej powszechne zasoby posiada flagowy dystrybutor, tym więcej relacji z różnymi kooperantami buduje, współczynnik rzadkości zasobów bezpośrednio decyduje więc o sieciowości flagowego dystrybutora. Z drugiej strony analiza korelacji wykazała, że wraz ze wzrostem zróżnicowania motywów współpracy (a więc różnych typów sieci, zgodnie z przytoczonymi badaniami literaturowymi, w tym zwłaszcza J. Witkowskiego [2005]), rośnie liczba różnych typów uczestników flagowy dystrybutor włącza w sieć.

Analiza korelacji wskazała również na istotną zależność pomiędzy zmiennymi charakteryzującymi zasoby pozyskiwane z kooperacji i typami relacji: współczynnik substytucyjności maszyn pozyskiwanych w wyniku kooperacji skorelowany jest zarówno ze współpracy formalną, jak i nieformalną, przy czym silniejsza korelacja występuje w wypadku współpracy nieformalnej niż formalnej. Można więc stwierdzić, że flagowi dystrybutorzy, chcąc pozyskać zasoby, które mają zwiększyć moce produkcyjne i/lub przepustowość magazynów, budują z przedsiębiorstwami konkurencyjnymi (posiadającymi w stosunku do przedsiębiorstwa flagowego zasoby substytucyjne) częściej relacje nieformalne (wzrost substytucyjności pozyskiwanych maszyn silniej pociąga współpracę nieformalną). W wypadku zaś potrzeby pozyskania od kooperantów zasobów komplementarnych, rozszerzających możliwości tworzenia wartości dodanej, flagowi dystrybutorzy decydują się na formalizację współpracy i zawieranie różnego typu umów kooperacyjnych (komplementarność pozyskiwanych maszyn silniej pociąga za sobą współpracę formalną).

Po zredukowaniu zmiennych ze względu na współzależność pomiędzy nimi kluczowymi zmiennymi w analizie regresji, decydującymi o sile flagowego dystrybutora, są substytucyjność zwiększonego potencjału, której wzrost zmniejsza natężenie cech przedsiębiorstwa flagowego oraz liczba różnych typów motywów, która zwiększa natężenie cech jednostki flagowej. Na tej pod-

stawie można więc stwierdzić, że na wzrost intensywności cech przedsiębiorstwa flagowego istotnie wpływa komplementarność zwiększanego potencjału (co oznacza malejący współczynnik substytucyjności), wzrost siły flagowego dystrybutora wymaga więc włączania w potencjał przedsiębiorstwa zasobów umożliwiających realizację różnych procesów w strumieniu wartości, w tym pionowe integrowanie procesów w strumieniu wartości dodanej. Tym samym flagowi dystrybutorzy wyrobów hutniczych, chcąc zwiększyć swoją siłę, mogą dążyć do modelu integratora sieci.

Ponadto zbadano także korelacje każdego z atrybutów zasobów oraz sieci budowanej przez przedsiębiorstwo flagowe ze wskaźnikiem jego siły I. Współczynnik rzadkości maszyn związany jest z efektem skali i naturą przedsiębiorstwa flagowego. Przedsiębiorstwo flagowe dobiera zasoby według możliwości uzyskania wysokiego efektu skali. To powoduje wyłączenie zasobów wysoce wyspecjalizowanych poza zasoby własne przedsiębiorstwa flagowego i zgodnie z zasadami outsourcingu pozyskiwanie ich od innych organizacji.

Współczynnik korelacji wielorakiej R w modelu wyjaśniającym siłę flagowego dystrybutora wynosi aż 0,91, współczynnik determinacji R² wynosi 0,83, co oznacza, że natężenie cech integratora w ponad 83% wyjaśniane jest przez podane cechy sieci i atrybuty zasobów, a przeprowadzone testowanie hipotezy 2 tym samym nie pozwala na jej odrzucenie. Wskaźnik intensywności cech flagowego dystrybutora wskazuje na dwie zmienne: substytucyjność zwiększonego potencjału i liczbę różnych typów motywów, które w ponad 79% wyjaśniają siłę przedsiębiorstwa flagowego. Z modelu regresji można zapisać równanie predykcyjne siły flagowego dystrybutora I:

$$I = 1,851 - 0,483 * \text{subst_ZPP} + 0,035 * \text{LiczTyp_mot}$$

Najważniejszym wnioskiem wypływającym z tej części badań jest stwierdzenie, że siła flagowego dystrybutora jest tym większa, im bardziej dystrybutor stosuje się do następujących zasad: inwestuje w komplementarne zasoby, zasoby substytucyjne pozyskując częściej przez kooperację, natomiast pozyskując zasoby przez kooperację, więzi formalne w postaci umów kooperacyjnych tworzy częściej dla zasobów komplementarnych niż dla zasobów substytucyjnych, zasoby substytucyjne natomiast częściej pozyskuje przez współpracę nieformalną. Otrzymane wyniki potwierdzają również wskazywane w literaturze tendencje [Schweizer 2005; Czakon 2010] do wyłaniania się w sektorach dojrzałych centralnych przedsiębiorstwach, których dominującymi cechami są atrybuty modelu integratora sieci.

Wnioski

Wyniki badań przeprowadzonych w sektorze dystrybucji wyrobów hutniczych wskazują, że o sukcesie przedsiębiorstwa dystrybucyjnego decyduje odpowied-

nia strategia zasobowa, uwzględniająca sposób pozyskania zasobów dla potrzeb zapewnienia wymaganego poziomu obsługi klienta. Jak wskazano w przeprowadzonych badaniach, flagowe przedsiębiorstwo sieci dystrybucji z jednej strony przejmując procesy zgodnie z tworzeniem wartości dodanej (procesy logistyczne, procesy odroczonej produkcji, marketing, sprzedaż) a z drugiej strony aktywnie uczestniczy w tworzeniu sieci dystrybucji. Badania empiryczne pozwoliły pozytywnie przetestować hipotezę, że cechy teoretycznego modelu flagowego dystrybutora różnicują przedsiębiorstwa w sektorze dystrybucji wyrobów hutniczych.

Siła przedsiębiorstwa flagowego sieci dystrybucji jest wynikiem konfiguracji zasobów będących własnością przedsiębiorstwa i pozyskiwanych od partnerów w sieci (opisanych za pomocą zaproponowanych atrybutów zasobów i sieci) oraz jego kompetencji i umiejętności kształtowania relacji międzyorganizacyjnych i doboru partnerów. O sile przedsiębiorstwa flagowego sieci dystrybucji decydować więc będzie racjonalny dobór zasobów oraz umiejętność ich wykorzystania, a nie maksymalizowanie stanu właścicielskiego zasobów.

Przeprowadzone na podstawie opracowanej metodyki badania empiryczne nie dały podstaw do odrzucenia hipotezy 2, że składowe strategii przedsiębiorstwa flagowego w sieci dystrybucji z odroczoną produkcją są istotnie powiązane z natężeniem cech charakteryzujących model flagowego przedsiębiorstwa sieci (siła flagowego dystrybutora) dystrybucji wyrobów hutniczych. Dobór zasobów materialnych oraz cechy kształtowanej sieci pozwalają więc flagowemu dystrybutorowi adaptować się do zmian rynkowych i skutecznie konkurować z innymi dystrybutorami.

Bibliografia

- Czakon W. (2010) *Model biznesu operatora a orkiestracja sieci*, [w:] Pyka J. (red.), *Nowoczesność przemysłu i usług. Modele, metody i narzędzia zarządzania organizacjami*, TNOiK, Katowice.
- Barney J. (1991), *Firm resources and sustained competitive advantage*, „Journal of Management”, No. 17(1), ss. 99–120.
- D'Cruz J.R., Rugman A.M. (2000), *Multinationals as flagship firms: regional business networks*, Oxford University Press, Oxford.
- Ernst D., Kim L., *Global production networks, knowledge diffusion and local capability formation*, Research Policy 31, ss. 1417–1429.
- Janssen M., Feenstra R. (2010), *Service portfolios for supply chain composition: Creating business network interoperability and agility*, „International Journal of Computer Integrated Manufacturing”, Vol. 23, No. 8–9, ss. 747–757.

Kramarz M. (2012), *Strategie adaptacyjne przedsiębiorstw flagowych sieci dystrybucji z odroczoną produkcją. Dystrybucja wyrobów hutniczych*, Wyd. Pol. Śl., Gliwice.

Krupski R. (2006), *Formułowanie strategii w ujęciu szkoły zasobowej*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2, s. 14–22.

Schweizer L. (2005), *Concept and evolution of the business models*, „Journal of General Management”, Vol. 31, No. 2, ss. 31–56.

Sethi A.K., Sethi S.P. (1990), *Flexibility in manufacturing: A survey*, „International Journal of Flexible Manufacturing Systems”, No. 2, ss. 289–328.

Witkowski J. (red.) 2005, *Organizacje sieciowe, sieci strategiczne i łańcuchy dostaw – próby systematyzacji pojęć*, [w:] *Strategie i logistyka organizacji sieciowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

Katarzyna Krot

Politechnika Białostocka

Właściwości i struktura zaufania opartego na kompetencjach w relacji lekarz–pacjent

Competence-based trust: study on doctor–patient relationship

Abstract:

The need for trust increases in a situation, in which it is necessary to believe in the doctor's intentions and decisions. Moreover, trust creates permanent relationships, eliminates the necessity of continuous monitoring of the level of services provided by the doctors and have therapeutic value. In this context it has been necessary to perform survey. The aim of this paper was study on competence – one of dimensions of trust. The research allowed to define the level of competence-based trust between patients and doctors.

Key-words: doctor-patient relationship, competence-based trust, interpersonal trust, institutional trust

Wstęp

Zaufanie w rozmaitych relacjach społeczno-gospodarczych jest obecnie przedmiotem szerokiej debaty. Zaufanie pomiędzy lekarzem a pacjentem, oprócz zdolności do budowania trwałych relacji, modelowania zachowań obu partnerów, ma także wartość terapeutyczną [Gilson 2003, ss. 1453–1568]. Jako złożone i wieloaspektowe zagadnienie zaufanie w relacji lekarz–pacjent wymaga pogłębionych badań. Stąd celem niniejszego artykułu jest bliższe przyjrzenie się jednemu z wymiarów zaufania – kompetencji lekarskich, tzn. ustalenie poziomu tego zaufania w relacji lekarz–pacjent oraz zidentyfikowanie jego cech specyficznych, różniących od pozostałych wymiarów zaufania.

Pojęcie zaufania

Zaufanie jest potrzebne w każdej sytuacji, która wiąże się z niepewnością i ryzykiem. Morgan i Hunt uważają, że zaufanie jest istotą relacji [Morgan, Hunt 1994, ss. 20–38]. Zaufanie można zdefiniować jako wiarę i oczekiwanie, że partner relacji będzie działał na rzecz wspólnych interesów [Gilson 2003, ss. 1453–1568] oraz że żadna ze stron nie będzie nigdy działać na szkodę partnera, wykorzystując jego słabe punkty [Morgan, Hunt 1994, ss. 20–38]. Oznacza również chęć inwestowania swoich zasobów w relację z innym podmiotem. Zaufanie wynika z pozytywnych wyobrażeń będących konsekwencją dotychczasowych wzajemnych interakcji [Brockner i in. 1997, ss. 558–583] oraz oceny stopnia wiarygodności partnera relacji. Zaufanie wiąże się z niepewnością dotyczącą motywów, intencji i działań partnera [Gilson 2003, ss. 1453–1568], tym bardziej że często od zachowania partnera zależą całkowite efekty podjętej współpracy [Whitener i in. 1998, ss. 513–530].

Mimo niewątpliwych korzyści wynikających z zawierzenia innej osobie, niekiedy jednak korzystniejszą strategią jest brak zaufania i podejrzliwość, bowiem koszty zaufania nieodpowiedniemu obiektowi mogą być bardzo wysokie [Grudzewski i in. 2009].

Badania nad zaufaniem rozwijają się w dwóch kierunkach. W pierwszym nurcie badawczym zaufanie rozumiane jest jako chęć polegania na innych w zakresie ich kompetencji, rzetelności i uczynności. Dwa pierwsze wymiary zaufania mają charakter racjonalny (poznawczy), natomiast ostatni – emocjonalny (afektywny) [Colquitt i in. 2011, ss. 999–1015]. Drugi kierunek badawczy z kolei podkreśla rolę oczekiwań.

Zaufanie w relacji lekarz–pacjent

Zaufanie jest ważne w sytuacji, kiedy jedna ze stron, aby osiągnąć swój cel, zależy od drugiej. Relacja pacjenta z lekarzem należy właśnie do takich sytuacji. Pacjent musi zaufać lekarzowi – obcej osobie – ponieważ nie ma możliwości samodzielnego zadbania o własne zdrowie [Hillen 2011, ss. 227–241]. Wybór konkretnego świadczeniodawcy i pozostawanie lojalnym wobec niego są wynikiem złożonego procesu decyzyjnego, w którym ważną rolę odgrywa zaufanie. Niematerialność usług medycznych, wysoki poziom skomplikowania, trudności w ocenie (również po skonsumowaniu) sprawiają, że pacjenci postrzegają je jako ryzykowne. Zaufanie stanowi więc specyficzną wskazówkę ułatwiającą podejmowanie decyzji dzięki ograniczeniu niepewności. Pacjentom zaufanie jest potrzebne na każdym etapie budowania relacji z lekarzem. Odgrywa ono kluczową rolę w tej relacji, ale ma również pozytywny wpływ na wyniki leczenia [Hillen 2011, ss. 227–241]. Jak wskazują Calnan i Rowe, relacja oparta

na zaufaniu przynosi terapeutyczne korzyści, wpływa na satysfakcję pacjenta i w konsekwencji na wyniki leczenia [Calnan, Rowe 2006, ss. 349–358].

Zaufanie do lekarza kreuje trwałe relacje oraz niweluje potrzebę stałego monitorowania poziomu usług świadczonych przez lekarzy [Taylor–Gooby 2006, ss. 138–155]. Zaufanie zwiększa również skłonność pacjenta do brania odpowiedzialności za własne zdrowie i umacnia chęć uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji o sposobie leczenia [Hall i in. 2001, ss. 613–639].

Zaufanie do lekarza wynika zarówno z przesłanek racjonalnych, jak i emocjonalnych. Źródłem zaufania mogą być pozytywne wcześniejsze doświadczenia pacjenta związane z umiejętnym rozwiązaniem problemu zdrowotnego. Jednak nie mniej ważne w kreowaniu zaufania są pozytywne emocje, przywiązanie i zaangażowanie [Dobiegała–Korona 2009].

Wykonywanie zawodu medycznego wiąże się z podejmowaniem trudnych i wysoce odpowiedzialnych decyzji. Można więc uznać, że wiele kontaktów lekarzy z pacjentami należy do zadań wymagających niezawodności (*high-reliability task*). Zaufanie w kontaktach tego typu jest raczej oparte na kompetencjach i rzetelności [Colquitt i in. 2011, ss. 999–1015].

Kompetencje jako wymiar zaufania do lekarzy

Zaufanie pacjenta do lekarza może dotyczyć różnych aspektów takich jak: kompetencje, umiejętność współczucia, zachowanie prywatności i poufności, niezawodności oraz umiejętności komunikacyjnych [Dietz, Hartog 2006, ss. 557–588; Morgan, Hunt 1994, ss. 20–38].

Zaufanie oparte na kompetencjach (*competence trust*) to stopień, w jakim klienci są przekonani, że reprezentanci firmy posiadają niezbędne umiejętności i wiedzę, aby dostarczyć produkt lub usługę [Keit, Coulter 2002, ss. 35–50]. Hyun–Jung podobnie definiuje ten typ zaufania jako wiarę w kompetencje partnera relacji, dzięki którym jest on w stanie wypełnić zobowiązania [Hyun–Jung 2004, ss. 623–639]. Rola kompetencji w budowaniu zaufania jest bezsporna i potwierdzona w licznych badaniach [Biswas, Varma 2007, ss. 664–667; McAllister 1995, ss. 24–59]. Zaufanie wynikające z kompetencji partnera relacji pojawia się stosunkowo szybko, ponieważ nie muszą tu występować emocjonalne więzi [Atkinson, Butcher 2003, ss. 282–304; Jeffries, Reed 2000, ss. 873–882].

Zaufanie do kompetencji medycznych lekarza stwarza sprzyjające okoliczności do przetwarzania i interpretowania informacji otrzymanych w gabinecie lekarskim. Zaufanie to zależy od przebiegu wcześniejszych interakcji i wpływa na większe zaangażowanie pacjenta w podejmowanie decyzji [Satyanarayana 2010, ss. 174–191]. Leisen i Hyman twierdzą, że akceptacja porad medycznych przez pacjentów jest powiązana właśnie z zaufaniem w kompetencje leka-

rzy [Leise, Hyman 2001, ss. 23–42]. Rolę zaufania opartego na kompetencjach podkreślają również Ganesan and Hess (1997), sugerując, że w początkowych etapach budowania relacji z lekarzem szczególnie istotne jest zaufanie oparte na przesłankach racjonalnych [Ganesan, Hess 1997, ss. 439–448; Jeffries, Reed 2000, ss. 873–882].

Postrzeżenie i ocena kompetencji może być oparta na klinicznych parametrach takich jak: stan zdrowia pacjenta, wyniki leczenia czy poziom kontroli czynników ryzyka [Robb, Greenhalgh 2006, ss. 434–455]. Jednak ze względu na niski poziom wiedzy medycznej wśród pacjentów większość z nich nie jest w stanie dokonać rzeczywistej i bezpośredniej oceny kompetencji lekarzy, stosuje więc jedynie pośrednie, dostrzegalne, a tym samym możliwe do oceny, a nie faktyczne wskaźniki skuteczności działania lekarza. Należą do nich: sposób informowania o stanie zdrowia, sprawność posługiwania się aparaturą medyczną, opinia o lekarzu, wskaźniki reputacji i statusu społecznego lekarza oraz rytuały wykonywane podczas konsultacji lekarskich [Robb, Greenhalgh 2006, ss. 434–455].

Zaufanie do kompetencji medycznych lekarzy ma pewne specyficzne właściwości. Z jednej strony wynikają one z trudności w ocenie kompetencji przez laików, z drugiej strony zaś zaufanie do kompetencji ma wpływ na budowanie całościowego zaufania do lekarza i pełnowartościowej relacji lekarz–pacjent. Warto podkreślić, że powiązania pomiędzy wymiarami zaufania (kompetencjami, życzliwością i rzetelnością) nie zostały do tej pory wystarczająco zbadaćne i zaprezentowane w literaturze [Leisen, Hyman 2004, ss. 990–999]. Niektórzy autorzy zauważają, że wymiary zaufania mogą występować niezależnie. Może się bowiem zdarzyć sytuacja, że pacjent będzie ufał lekarzowi w zakresie kompetencji i wiedzy oraz jednocześnie nie będzie ufał w jego dobre intencje [Levin i in. 2003, ss. 64–77]. Inni z kolei twierdzą, że poszczególne wymiary zaufania są wzajemnie zależne i nie występują w izolacji. Konsumenci, którzy mają zaufanie do technicznej wiedzy i kompetencji personelu, prawdopodobnie są przekonani również o właściwym podejściu pracowników do klienta. Choć odwrotna zależność już nie występuje, tzn. wiara w dobre intencje pracowników nie zawsze pociąga za sobą zaufanie w kompetencje i merytoryczne możliwości wykonania zadania.

Metodologia badania

Mimo ogromnego znaczenia zaufania w relacjach pomiędzy lekarzem a pacjentem do tej pory zagadnienie to było w Polsce dość rzadko badane. Ciekawość badawcza wynika również stąd, że polski system opieki zdrowotnej, w tym również relacja lekarz–pacjent, jest obszarem ciągłych transformacji. Niestety, nie ma możliwości skonfrontowania obecnych wyników z wcześniejszymi,

bowiem, jak już wspomniano, do tej pory nie badano zaufania gruntownie i wielowymiarowo zgodnie z naturą tego zjawiska. Badanie zrealizowane na potrzeby niniejszego artykułu zostało zaplanowane z myślą o weryfikacji skal do badania zaufania pacjentów do lekarzy oraz wstępne rozpoznanie trendów i charakteru tego zjawiska. Badanie to miało również na celu:

- porównanie poziomu ogólnego zaufania do lekarzy z poziomem zaufania opartego na kompetencjach medycznych,
- wskazanie różnic pomiędzy zaufaniem ogólnym i do kompetencji lekarzy,
- utalenie aspektów, które najsilniej wpływają na budowanie zaufania do kompetencji lekarzy.

Zaufanie do lekarzy badano więc jako zaufanie ogólne oraz zaufanie oparte na kompetencjach lekarzy. Każdy z typów zaufania był badany za pomocą pięciostopniowej skali Likerta. Skale zostały opracowane na podstawie przeglądu literatury. Kolejnym ważnym założeniem był fakt, że zdecydowano się badać zaufanie w aspekcie instytucjonalnym, a nie interpersonalnym. Oznacza to, że pytania dotyczyły lekarzy ogółem, a nie konkretnych osób, z którymi chorzy mają do czynienia. Realizacja tych celów wymagała przeprowadzenia badania pierwotnego w postaci ankiety audytoryjnej. Ze względu na pilotażowy charakter badania wzięło w nim udział 208 studentów II i III roku dwóch białostockich uczelni: Politechniki Białostockiej i Uniwersytetu w Białymstoku. Stanowi to istotne ograniczenie badania ze względu na określone cechy demograficzno-społeczne próby badawczej. Zgodnie bowiem z wcześniejszymi wynikami badań poziom zaufania w relacji z lekarzem jest różnicowany przez rodzaj choroby i związaną z nią niepewność, ryzyko oraz cechy społeczno-demograficzne pacjenta [Mechanic 1998, ss. 661–686]. W związku z tym dalsze wnioski, mimo że wskazują istotne tendencje i charakteryzują zaufanie do lekarzy, można odnosić jedynie do młodych osób. Tabela 1 zawiera cechy próby badawczej.

Tab. 1. Struktura próby badawczej

Wyszczególnienie	Miejsce zamieszkania		Wyszczególnienie	Płeć	
	Liczba	Procent		Liczba	procent
Białystok	104	50,0	kobieta	124	59,6
Wieś	35	16,8	mężczyzna	84	40,4
do 50 tys.	48	23,1	Wiek		
50–100	15	7,2	poniżej 25	180	86,5
100–200 tys.	2	0,9	25–35	27	12,98
200–300 tys.	4	1,9	36–45	1	0,5
Dochód netto w przeliczeniu na jedną osobę w gospodarstwie domowym	Poziom wykształcenia				
do 500	22	11,1	średnie	127	61,0
501–1000	62	31,3	licencjat	58	27,9
1001–1500	57	28,8	wyższe	23	11,1
1501–2000	28	14,1	Uczelnia		
2001–2500	14	7,1	Politechnika Białostocka	74	35,6
powyżej 2500	15	7,6	Uniwersytet w Białymstoku	134	64,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Zaufanie ogólne do lekarzy a zaufanie oparte na kompetencjach

Jednym z celów zrealizowanego badania było ustalenie poziomu ogólnego zaufania do lekarzy oraz zaufania do kompetencji lekarskich. Okazało się, że większość respondentów deklarowała ograniczony poziom zaufania do lekarzy. Ponad 64% badanych raczej ufa lekarzom i aż 71% deklarowało niepełne zaufanie do wiedzy medycznej lekarzy (tabela 2). Mniej więcej jedna piąta badanych nie potrafi wyraźnie określić swojej postawy w stosunku do lekarzy, przy czym ta ambiwalencja częściej występuje w odniesieniu do zaufania ogólnego niż zaufania do kompetencji. Średnia arytmetyczna ocen kompetencji lekarskich wyniosła więc 3,67 i była nieco wyższa niż średniej deklaracji dotyczących ogólnego zaufania do lekarzy (3,56).

Tab. 2. Poziom zaufania w relacji lekarz–pacjent

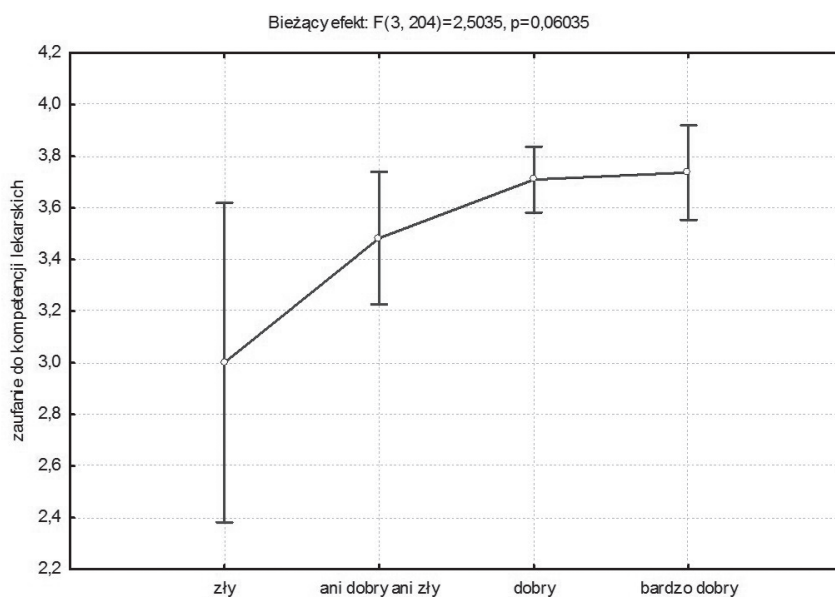
	Zaufanie ogólne		Zaufanie do kompetencji	
	Liczba	Procent	Liczba	Procent
zdecydowanie tak	6	2,9	6	2,9
raczej tak	134	64,4	148	71,1
ani tak, ani nie	45	21,6	35	16,8
raczej nie	17	8,2	17	8,2
zdecydowanie nie	6	2,9	2	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zaufanie do kompetencji lekarskich jest więc nieco wyższe niż ogólne zaufanie do lekarzy. Ocena poziomu zaufania do kompetencji medycznych zazwyczaj wynika z wcześniejszych doświadczeń badanych. Zaufanie oparte na kompetencjach jest częstym kryterium selekcji lekarzy przy podejmowaniu decyzji o leczeniu, co może wyjaśniać wyższy poziom tego zaufania w porównaniu do zaufania ogólnego. Kompetencje jako wymiar zaufania są istotne przede wszystkim w pierwszej fazie budowania relacji. Ponadto, w przeciwieństwie do pozostałych wymiarów zaufania, jest to wymiar nieobejmujący więzi emocjonalnych, które nasilają się dopiero w późniejszym okresie. Jednak pojawienie się zaufania opartego na kompetencjach aktywizuje pozostałe wymiary zaufania. Może to oznaczać, że przekonanie o wystarczających kompetencjach lekarza jest pierwszym krokiem w kierunku budowania trwalszego i bardziej wielostronnego (obejmującego pozostałe wymiary) zaufania do przedstawicieli zawodów medycznych. Wydaje się również, że respondenci, mając świadomość swoich ograniczeń w merytorycznej ocenie kompetencji lekarzy, mniej krytycznie oceniają ten aspekt zaufania.

Zaufanie do kompetencji lekarskich jest dość specyficznym wymiarem zaufania różniącym się od pozostałych wymiarów oraz zaufania ogólnego. W celu zobrazowania i wyjaśnienia tych różnic zbadane zostały zależności pomiędzy tymi dwoma rodzajami zaufania (ogólnym i do kompetencji) a samooceną stanu zdrowia czy zakresem korzystania z prywatnej i finansowanej z Narodowego Funduszu Zdrowia opieki zdrowotnej. Do ustalenia tych zależności wykorzystano jednoczynnikową ANOVA. Zaufanie do kompetencji lekarza istotnie statystycznie zależy od samooceny stanu zdrowia pacjenta ($p=0,060$; wykres 1).

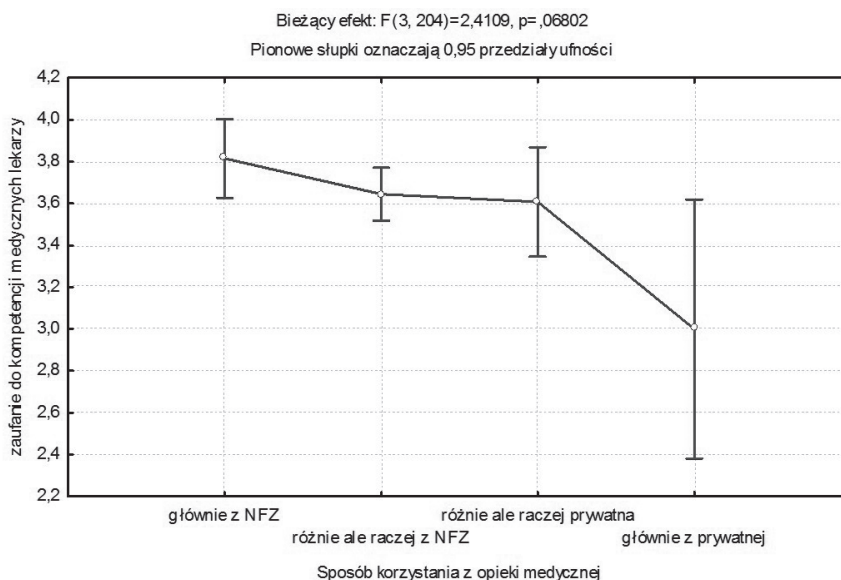
Wyk. 1. Zależność pomiędzy zaufaniem do kompetencji lekarskich a samooceną stanu zdrowia



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Osoby bardzo dobrze oceniające swój stan zdrowia jednocześnie deklarują wyższy poziom zaufania do wiedzy medycznej lekarzy. Najniżej kompetencje oceniane są przez osoby o najgorszym samopoczuciu, choć wśród nich deklaracje dotyczące stopnia zaufania do wiedzy medycznej lekarzy są wyjątkowo silnie zróżnicowane. Średnia ocena poziomu zaufania wśród respondentów deklarujących bardzo dobry stan zdrowia wynosi 3,73, natomiast wśród badanych o złym stanie zdrowia 3,0. Analogiczna zależność jest nieistotna w przypadku zaufania ogólnego ($p=0,13$).

Wyk. 2. Zależność pomiędzy zaufaniem do kompetencji lekarskich a sposobem korzystania z opieki medycznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Różnice pomiędzy zaufaniem ogólnym i zaufaniem do kompetencji lekarzy widoczne są również w powiązaniu ze sposobem korzystania z opieki medycznej przez badanych. Istotna statystycznie ($p=0,068$) jest bowiem zależność pomiędzy zaufaniem do kompetencji lekarskich a sposobem korzystania z opieki medycznej (wykres 2). Okazuje się, że młodzi ludzie, którzy korzystają głównie z opieki medycznej finansowanej z publicznych środków (z zakładów, które mają podpisane kontrakty z NFZ), deklarują wyższy poziom zaufania niż pozostałe osoby. Z kolei osoby korzystające głównie z prywatnej opieki zdrowotnej oceniają zaufanie do kompetencji lekarskich niżżej niż pozostali badani, choć akurat w tej grupie badanych opinie są najbardziej zróżnicowane. W przypadku zaufania ogólnego forma organizacji opieki zdrowotnej (prywatna lub publiczna) nie wpływa na poziom tego zaufania ($p=0,30$).

Struktura zaufania opartego na kompetencjach medycznych

Zaufanie do kompetencji lekarskich było badane również w bardziej szczegółowy sposób, tzn. za pomocą piętnastu twierdzeń. Każdy z respondentów deklarował swoją opinię odnoszącą się do kompetencji medycznych lekarzy w skali od jednego do pięciu, gdzie jeden oznaczało „zdecydowanie nie zgadzam się” a pięć „zdecydowanie zgadzam się”. Warto zauważyć, że średnia arytmetyczna

odpowiedzi badanych na żadne ze szczegółowych twierdzeń nie przekroczyła wartości cztery, niektóre z nich natomiast znalazły się poniżej wartości trzy.

Respondenci przede wszystkim są przekonani o dobrym przygotowaniu lekarzy do zawodu, przede wszystkim dzięki odpowiedniemu wykształceniu. Badani twierdzą, że system edukacyjny wyposaża przyszłych lekarzy w aktualną wiedzę i niezbędne umiejętności (średnia arytmetyczna odpowiednio 3,69 i 3,54). Zaufanie do kompetencji medycznych lekarzy wyraża się również w przekonaniu, że pacjenci mogą polegać na decyzjach podejmowanych przez lekarzy (średnia arytmetyczna 3,56). Ponadto, zdaniem badanych, lekarze z reguły nie wykorzystują swojej pozycji i nie zalecają zbędnej liczby badań diagnostycznych, przykrywając w ten sposób swoje niewystarczające kompetencje (średnia arytmetyczna 3,42). Respondenci są również przekonani, że lekarze robią wszystko, co w ich mocy, by pomóc chorym (średnia arytmetyczna 3,23).

Wyrazem braku zaufania do kompetencji medycznych lekarzy jest niewielkie przekonanie wśród badanych, że lekarze stawiają trafne diagnozy (średnia arytmetyczna 2,71) oraz że lekarze starają się zalecać jak najskuteczniejsze leki (średnia arytmetyczna 3,01). Przede wszystkim brak zaufania do kompetencji lekarzy przejawia się w hazardzie moralnym pacjentów, czyli generowaniu nadmiernego popytu na świadczenia medyczne, mimo że nie ma ku temu merytorycznych podstaw. Brak zaufania do lekarzy i związana z tym niepewność co do stanu zdrowia sprawia, że respondenci deklarują skłonność do powtórnych konsultacji medycznych (średnia arytmetyczna 3,98). Do uwiarygodnienia decyzji lekarskich dla wielu badanych potrzebne są alternatywne źródła wiedzy, tj. Internet, rodzina, znajomi (średnia arytmetyczna 3,34).

Zaufanie do kompetencji lekarskich najsilniej zależy od przekonania, że lekarze są profesjonalistami, którzy w swojej pracy wykorzystują aktualną wiedzę, dzięki czemu pacjenci mogą na nich polegać. W nieco mniejszym stopniu, choć równie mocno, o zaufaniu do kompetencji decyduje przekonanie, że lekarze stawiają trafne diagnozy, rzadko się mylą i starają się robić wiele, aby pomóc pacjentom.

Ostatnim etapem analizy było określenie, które z przedstawionych respondentom twierdzeń najsilniej wpływa na zaufanie do kompetencji lekarskich. W tym celu obliczono współczynniki korelacji (tabela 3). Wszystkie analizowane współczynniki okazały się istotne statystycznie, jednak najsilniej z zaufaniem do kompetencji medycznych lekarzy koreluje wiara w wiedzę i umiejętności lekarzy ($r=0,51$) oraz przekonanie o wysokim profesjonalizmie lekarzy ($r=0,56$). Nieco słabiej, choć w sposób znaczący na zaufanie do kompetencji medycznych ma wpływ skłonność do powierzania własnego zdrowia lekarzom ($r=0,46$). O zaufaniu do kompetencji medycznych silnie decyduje przekonanie, że lekarze stawiają trafne diagnozy medyczne ($r=0,46$). Warto zauważyć,

że właśnie ten aspekt kompetencji został oceniony przez respondentów bardzo nisko.

Tab. 3. Współczynniki korelacji pomiędzy zaufaniem do kompetencji medycznych lekarzy a odpowiedziami na poszczególne twierdzenia

Twierdzenia	Współczynniki korelacji
Lekarze wykazują w swojej pracy duży profesjonalizm.	0,56
Mogę polegać na decyzjach podejmowanych przez lekarzy.	0,51
Lekarze posiadają niezbędną i aktualną wiedzę, aby móc dobrze leczyć pacjentów.	0,51
Nie mam żadnych obaw oddając się w ręce lekarzy.	0,46
Lekarze zawsze stawiają trafne diagnozy.	0,46
Lekarze często się mylą.	-0,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zakończenie

Waga problemów, z jakimi pacjenci zgłaszają się do lekarzy, odczuwane ryzyko i niepewność, brak możliwości samodzielnej oceny zastosowanych przez lekarza środków leczenia, asymetria informacyjna sprawiają, że relacja lekarz–pacjent jest wyjątkowo skomplikowana. Budowanie takiej relacji na podstawie zaufania umożliwia realizację celów przez obu partnerów relacji, wpływa na efekty leczenia, a często ma również wartość terapeutyczną.

Ze względu na znaczenie problemów zdrowotnych kontakt z lekarzem należy do relacji związanych z wysokim stopniem odpowiedzialności. W tego typu związkach kluczowe znaczenie ma zaufanie oparte na kompetencjach. Stanowi ono często kryterium selekcji oraz pierwszą przesłankę skłaniającą chorego do kontaktu z lekarzem i umożliwiającą budowanie głębszej relacji. Zaufanie do kompetencji najczęściej powstaje w wyniku wcześniejszych doświadczeń, ale jest także wypadkową zaufania interpersonalnego i instytucjonalnego.

Zaufanie to wykazuje również pewne specyficzne cechy odróżniające je od innych wymiarów zaufania. Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że zaufanie do kompetencji medycznych lekarzy jest nieco wyższe niż zaufanie ogólne oraz w przeciwieństwie do zaufania ogólnego zależy ono od samooceny stanu zdrowia pacjenta oraz zakresu korzystania z publicznej i prywatnej opieki medycznej. Osoby deklarujące gorszy stan zdrowia prawdopodobnie zgłaszają się do lekarzy z poważniejszymi schorzeniami i w związku z tym są bardziej wyczułone na kompetencje lekarzy. Jednocześnie, mając większe doświadczenia w relacji z lekarzami niż osoby zdrowe, są bardziej skłonne do krytycznej

oceny kompetencji medycznych lekarzy. Zgodnie z wynikami badania respondenci podobnie oceniają poziom ogólnego zaufania do lekarzy niezależnie od tego, czy korzystają głównie z publicznej, czy prywatnej opieki zdrowotnej. Jest to kolejna cecha różnicująca zaufanie oparte na kompetencjach i zaufanie ogólne. Może się to wiązać z silnym przekonaniem respondentów, że lekarze są dobrze przygotowani przez system edukacyjny (należący do sfery usług publicznych) do wykonywania swoich obowiązków zawodowych, i przenosić tę pozytywną ocenę na lekarzy funkcjonujących w ramach systemu publicznej opieki zdrowotnej.

Celem badania było również określenie determinant wpływających na budowanie zaufania do kompetencji lekarzy. Wyniki badania wskazują, że zaufanie to wynika z dwóch przesłanek. Pierwsza z nich to przekonanie respondentów, że lekarze są profesjonalistami posiadającymi niezbędną i aktualną wiedzę medyczną, dzięki czemu są skuteczni w leczeniu (stawiają trafne diagnozy). Druga zaś wyraża behawioralny aspekt zaufania i oznacza chęć polegania na lekarzu i poddania się jego opiece. Należy tutaj jednak zaznaczyć, że wyniki badania dotyczą wyłącznie specyficznej grupy respondentów i w przypadku innych grup demograficznych wnioski te mogą być zupełnie odmienne.

Bibliografia

- Atkinson S., Butcher D. (2003), *Trust in managerial relationships*, „Journal of Managerial Psychology”, Vol. 18, No. 4, ss. 282–304.
- Biswas, S., Varma, A. (2007), *Psychological climate and individual performance in India: test of a mediated model*, „Employee Relations”, vol. 29(6), ss. 664–667.
- Brockner J., Siegel P.A., Daly J.P., Tyler T., Martin Ch. (1997), *When Trust Matters: The Moderating Effect of Outcome Favorability*, „Administrative Science Quarterly”, vol. 42, ss. 558–583.
- Calnan M., Rowe R. (2006), *Researching trust relations in health care: Conceptual and methodological challenges - an introduction*, „Journal of Health Organization and Management”, Vol. 20, no 5, ss. 349–358.
- Colquitt J.A., Lepine J.A., Zapata C.P., Wild R.E. (2011), *Trust in typical and high-reliability contexts: building and reacting to trust among firefighters*, „Academy of Management Journal”, Vol. 54, No. 5, ss. 999–1015.
- Dobiegała-Korona K. (2009), *Zaufanie jako przesłanka współtworzenia wartości*, [w:] L. Garbarski, J. Tkaczyk (red.), *Kontrowersje wokół marketingu w Polsce. Niepewność i zaufanie a zachowania nabywców*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

- Dietz G. & Den Hartog D.N. (2006), *Measuring trust inside organizations*, „Personnel Review”, vol. 35(5), ss. 557–588;
- Ganesan S., Hess R. (1997), *Dimensions and Levels of Trust: Implications for Commitment to a Relationship*, „Marketing Letters”, vol. 8, no 4, ss. 439–448.
- Gilson L. (2003), *Trust and the development of health care as a social institution*, „Social Science & Medicine”, vol. 56, ss. 1453–1568.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. (2009), *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Kraków.
- Hall M., Dugan E., Zheng B., Mishra A.K. (2001), *Trust in physicians and medical institutions: What is it, Can it be measured, and Does it matter?*, „The Milbank Quarterly”, Vol. 79, no 4, ss. 613–639;
- Hillen M.A., de Haes H.C.J.M., Smets E.M.A. (2011), *Cancer patients' trust in their physician – a review*, „Psycho-Oncology”, vol. 20, ss. 227–241.
- Hyun-Jung L. (2004), *The role of competence-based trust and organizational identification in continuous improvement*, „Journal of Managerial Psychology”, Vol. 19, no 6, ss. 623–639.
- Jeffries F.L., Reed R. (2000), *Trust and adaptation in relational contracting*, „Academy of Management Review”, vol. 25(4), ss. 873–882.
- Leisen B., Hyman M.R. (2001), *An Improved Scale for Assessing Patients' Trust in Their Physician*, „Health Marketing Quarterly”, Vol. 19(1), ss. 23–42.
- Leisen B., Hyman M.R. (2004), *Antecedents and consequences of trust in a service provider. The case of primary care physicians*, „Journal of Business Research”, vol. 57, ss. 990–999.
- Levin D.Z., Cross R., Abrams L.C. and Lesser E.L. (2003), *Nurturing interpersonal trust in knowledge-sharing networks*, „Academy of Management Executive”, Vol. 17, No. 4, ss. 64–77.
- McAllister D.J., (1995), *Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations*, „Academy of Management Journal”, vol. 38(1), ss. 24–59.
- Mechanic D. (1998), *The functions and limitations of trust in the provision of medical Care*, „Journal of Health Politics, Policy and Law”, Vol. 23, No 4, ss. 661–686;
- Morgan R.M., Hunt S.D., (1994), *The commitment – trust theory of marketing*, „Journal of Marketing”, vol. 58 (3), ss. 20–38;
- Robb N., Greenhalgh T. (2006), *You have to cover up the words of the doctor. The mediation of trust in interpreted consultations in primary care*, „Journal of Health Organization and Management”, Vol. 20, No. 5, ss. 434–455;

Satyanarayana Parayitam (2010), *The effect of competence-based trust between physicians and administrative executives in healthcare on decision outcomes*, „Management Research Review”, Vol. 33, no 2, ss. 174–191;

Taylor-Gooby P. (2006), *Trust, risk and health care reform*, „Health, Risk & Society”, vol. 8(2), ss. 97–103;

Krzysztof Krukowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Struktury organizacyjne urzędów miast w kontekście zarządzania procesowego

The organizational structures of municipal offices in the context of process management

Abstract:

The introduction of measures to raise the efficiency of municipal offices is severely limited by traditional organizational structure. Therefore, one possibility is the introduction of process management. The purpose of the present study is to identify the characteristics of the organization process within the organization of Polish municipal offices. Analysis of the characteristics of surveyed offices were based on dimension's has: specialization of functions and roles, centralization of power, the configuration of structures and roles, formalizing documentation and standardization of procedures. The implication of the process approach in local government requires many changes – in most cases of a legal nature.

Key-words: process, process management, organizational structure

Wstęp

Zakres działania urzędów administracji samorządowej został uregulowany w Art. 33 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹. Według tego zapisu prezydent (wójt, burmistrz) wykonuje zadania za pomocą urzędu gminy, natomiast organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny. Istotnym elementem z punktu widzenia zarządzania urzędem administracji samorządowej jest fakt, że prezydent może delegować

¹ Dziennik Ustaw z 2001 nr 142 pozycja 1591 z późniejszymi zmianami.

swoje uprawnienia. Prezydent miasta jako kierownik urzędu jest również prełożonym wszystkich pracowników urzędu. Zapisy te determinują podstawowy element urzędu jako organizacji, czyli strukturę organizacyjną. Przy tradycyjnej budowie struktury organizacyjnej wprowadzenie działań podnoszących efektywność funkcjonowania urzędu jest znacznie ograniczone. Dlatego też jednym z możliwych działań jest wprowadzenie zarządzania procesowego. Polega ono na ukierunkowaniu jednostki administracji publicznej na procesy w niej zachodzące poprzez działania zmierzające do optymalizacji struktury elementów organizacji pod kątem zwiększenia udziału w nich operacji wnoszących wartość dodaną oraz eliminujących zbędne czynności [na podstawie Grajewski 2007, s. 56]. Wymaga to między innymi optymalizacji działalności dzięki procesom. Pod pojęciem procesów administracji publicznej można rozumieć ciąg działań służący wydaniu decyzji, oferowaniu usługi lub informacji albo szerzej jako łańcuch sekwencyjnych czynności, które zmieniają mierzalne elementy na wejściu (dokumenty, informacje, metody, decyzje) w mierzalne elementy wyjścia (informacje, decyzje, usługi publiczne) [Krukowski 2011a, s. 24].

Podstawowe korzyści wynikające z wprowadzenia rozwiązań procesowych w strukturze organizacyjnej urzędów ze względu na odbiorcę można podzielić na dwie grupy. W wypadku odbiorcy usług, czyli obywateli, może to być np.: podniesienie jakości świadczonych usług, większa koncentracja na działaniach tworzących wartość dla klienta, eliminowanie barier organizacyjnych i informacyjnych. Drugą grupę odbiorców stanowią klienci wewnętrzni, czyli urzędnicy. W tym zakresie korzyści dotyczą procesów wewnętrznych, np. standaryzacja działań, zwiększenie efektywności komunikacji zespołów, skrócenie czasów realizacji procesów, redukcja kosztów operacyjnych poprzez optymalizację procesów oraz zwiększenie zaangażowania pracowników w ich doskonaleniu [na podstawie Krukowski 2011b, s. 211].

Celem badań prezentowanych w artykule jest identyfikacja cech organizacji procesowych w strukturach organizacyjnych polskich urzędów miast na prawach powiatu. Badania przeprowadzono za pomocą mapowania struktury na podstawie dokumentów organizacji i wywiadu z pracownikami w 14 miastach na prawach powiatów (Kraków, Lublin, Płock, Rybnik, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdynia, Gdańsk, Toruń, Zabrze, Chorzów, Kielce, Kalisz, Warszawa). Ze względu na to, że Urząd Miasta w Warszawie posiada zadania odmienne od pozostałych badanych urzędów, został on wykluczony z analizy w niniejszym artykule. Badania zrealizowane były w ramach projektu „E-administracja warunkiem rozwoju Polski: wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw w wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów Administracji Publicznej” wykonywanego przez Międzynarodowe Centrum Biznesu i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Typy struktur organizacyjnych badanych urzędów

Każdą organizację uważa się w znaczeniu rzeczowym za pewną wyodrębnioną z otoczenia całość, która, pozostając z tym otoczeniem w ciągłych interakcjach, składa się z pięciu podstawowych elementów: celów, technologii, ludzi oraz procesów zarządczych i struktur organizacyjnych [Oliński 2005, s. 24]. Struktury organizacyjne polskich urzędów opierają się na regulaminie organizacyjnym, w którym określony jest zakres zadań danego urzędu administracji samorządowej. Zawiera on informacje na temat: zadań urzędu, zasady organizacji, kompetencji kierownictwa oraz komórek organizacyjnych. W regulaminie organizacyjnym zawarty jest również schemat organizacyjny urzędu, czyli graficzne przedstawienie struktury organizacyjnej. Poszczególne regulaminy organizacyjne badanych urzędów są do siebie podobne w wielu obszarach, np. w zakresie podziału kompetencji komórek organizacyjnych. Wynika to z faktu, że organizacje te prowadzą działalność o tym samym charakterze, zapisane w ustawach o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym. Jedną z podstawowych cech różnicującą poszczególne struktury jest ilość stanowisk pracy oraz podział kompetencji pomiędzy poszczególne komórki. Charakteryzując poszczególne struktury organizacyjne, brano pod uwagę jej typologię ze względu na rodzaj występujących powiązań organizacyjnych. Typy te to struktura liniowa, funkcjonalna typu hierarchicznego, funkcjonalna typu wspomaganie oraz sztabowa [Bednarski 1998, s. 171].

Analizując struktury organizacyjne badanych urzędów, można wyodrębnić kilka poziomów podziału struktury organizacyjnej. Pierwszy poziom dzieli, według kryterium kompetencji, w zależności od urzędu na departamenty lub wydziały. Każdy z nich posiada swoją własną strukturę wewnętrzną, jest podzielony na mniejsze komórki zwane w zależności od urzędu oddziałami, biurami, referatami lub stanowiskami pracy.

W badanych urzędach występuje liniowy podział władzy, podporządkowania oraz kompetencji. Na czele urzędu stoi Prezydent Miasta, który wraz z zastępcami kieruje pracą poszczególnych komórek organizacyjnych. Każda komórka ma precyzyjnie wskazanego bezpośredniego przełożonego. Pozwala to spełnić podstawową zasadę budowy struktur organizacyjnych, czyli jednolitość kierownictwa. Badane urzędy mają strukturę liniową, sprzyjającą między innymi sprawowaniu kontroli nad realizacją zadań, lecz można w nich zidentyfikować również cechy wskazujące na występowanie innych powiązań niż czysto służbowych, są to powiązania funkcjonalne oraz zadaniowe.

Regulaminy organizacyjne dopuszczają możliwość powoływania w strukturze organizacyjnej grup występujących pod różnymi nazwami np. komisja, zespół ekspercki, grupa doradcza, zadaniowa, projektowa. Tego rodzaju komórki występują we wszystkich badanych urzędach. Ich celem jest realizacja

zadań innych niż te ujęte i przypisane konkretnej komórce urzędu. Tego typu jednostki wprowadzają do organizacji elementy struktury zadaniowej. Jest to również przykład uelastycznienia struktur organizacyjnych. Elastyczne struktury organizacyjne umożliwiają wprowadzenia zmian zespołu, zadań stosownie do sytuacji, w jakiej znajduje się organizacja, i – co ważne z punktu widzenia badanych organizacji – nie powodują one trwałych zmian w podstawowej strukturze [Czermiński, Czerska, Nogalski, Rutka, Apanowicz 2002, s. 245]. W skali działania całego Urzędu nie jest to zjawisko na wielką skalę, daje jednak dowód potencjału struktury organizacyjnej urzędów miast na elastyczne rozwiązania organizacyjne. A. Toffler [1974, ss. 124–151] nazwał te struktury „ad hoc-kreacją”, czyli są to organizacje mającą formę organiczną. A. Toffler zwracał uwagę, że jest to struktura przeciwstawna do struktur zbiurokratyzowanych, do których zaliczyć należy struktury badanych urzędów. Jednak to rozwiązanie przedstawia sposób na przystosowywanie się do wymogów sytuacji zasobów pracy dużej organizacji, opartej na strukturze liniowej z przewagą więzi służbowych, jakim są badane urzędy.

W urzędach można również zaobserwować elementy charakterystyczne, dla struktur funkcjonalnych lub funkcjonalno-sztabowych. Przykładem jest stanowisko skarbnika urzędu oraz sekretarza. Posiadane przez nich kompetencje związane z nadzorem nad sprawami finansowymi oraz organizacyjnymi nie dotyczą tylko podległych im liniowo komórek, lecz całej organizacji.

Cechy struktur organizacyjnych badanych Urzędów

Analizy cech organizacji badanych urzędów dokonano na podstawie takich wymiarów jak: specjalizacja funkcji i ról, centralizacja władzy, konfiguracja struktur i ról, formalizacja dokumentacji oraz standaryzacja procedur [Pugh, Hickson 2007, s. 13]. Pojęcia te odzwierciedlają panujące poglądy na temat biurokratyzacji i sposobu zarządzania, które można znaleźć w pracach Webera i Fayola. Głównym wkładem Webera w badania organizacji była jego teoria struktury władzy, która doprowadziła go do scharakteryzowania organizacji w zakresie relacje władz w jej obrębie. Są to podstawowe kryteria opisujące tradycyjne struktury organizacyjne wyodrębnione przez przedstawicieli tzw. „szkoły astońskiej”. Istotą ich wyodrębnienia była próba klasyfikacji struktur organizacyjnych w odniesieniu do rozmieszczenia uprawnień do podejmowania decyzji. Badania prezentowane przez przedstawicieli tej szkoły koncentrowały się na poziomie organizacyjnym bardzo różnorodnej próby 46 organizacji, i – co ważne dla badań prezentowanych w artykule – opierały się również na podmiotach sektora publicznego [Pugh, Hickson 2007, s. 13]. Wymienione cechy będą stanowiły podstawę do porównania struktur badanych organizacji publicznych w aspekcie ich przekształcenia w struktury procesowe. Jako

podstawę porównania stanowią będą badania P. Grajewskiego, który użył tych samych kryteriów w kontekście analizy struktur procesowych organizacji biznesowych [Grajewski 2007, ss. 152–153; Grajewski 2003, ss. 205–206].

Konfiguracja jako parametr struktury organizacyjnej opisuje liczbę szczebli kierowania. Do oceny tego parametru można posłużyć się analizą rozpiętości kierowania oraz spiętrzenia hierarchicznego. Czynniki te mają wpływ bezpośrednio na konfigurację struktury. Rozpiętość kierowania definiowana jest jako liczba podwładnych, formalnie, bezpośrednio podległych kierownikowi. Ze względu na rozpiętość można podzielić struktury na płaskie i smukłe. Im szersza jest rozpiętość kierowania, tym bardziej płaska jest struktura organizacyjna. Zwężenie rozpiętości kierowania przekłada się natomiast na smuklejszą strukturę organizacyjną. Odwrotnie jest ze spiętrzeniem hierarchicznym. Ich wzrost powoduje wysmuklenie, a niski poziom spłaszczenie struktury organizacji. Urzędami o najwyższej liczbie szczebli kierowania są urzędy miast: Krakowa, Lublina, Płocka i Rybnika. Przykładowe spiętrzenia stanowisk w jednym z urzędów przedstawia się następująco: Prezydent – Zastępca Prezydenta – Dyrektor Wydziału – Zastępca Dyrektora Wydziału – Kierownik Oddziału – Kierownik Referatu – Inspektor. W tych urzędach maksymalna liczba stanowisk od wykonawcy do prezydenta wynosi siedem. Najmniejszy poziom spiętrzenia występuje w Urzędzie Miasta w Kielcach (cztery stanowiska). Wynika to między innymi z tego, że w tym przypadku prezydent zarządza bezpośrednio wszystkimi wydziałami. W badanych urzędach średnie spiętrzenie wynosi sześć stanowisk.

Drugim elementem konfiguracji struktury jest określenie rozpiętości kierowania w badanych jednostkach (tabela 1). Spośród badanych urzędów największa rozpiętość kierowania występuje w Krakowie i Gdyni, najmniejsza zaś w Lublinie.

Drugim z wymiarów struktury organizacyjnej jest specjalizacja charakteryzująca się w badanych urzędach uporządkowaniem komórek i stanowisk w strukturze organizacyjnej według danego kryterium, którym jest zadanie, czyli występuje funkcjonalna specjalizacja organizacji. Potwierdzeniem tego są nazwy komórek organizacyjnych oraz zakres zadań, jaki mają realizować. W regulaminach organizacyjnych czynności należące do właściwości zadań danej komórki (stanowiska) są grupowane według rodzajów wykonywanych funkcji (zadań). W zależności od urzędu było to grupowane wokół węższych lub szerszych zakresów zadań. Jednak we wszystkich podmiotach było to główne kryterium podziału. W strukturze procesowej specjalizacja przejawia się odejściem od wyżej opisanego funkcjonalnego podziału pracy na rzecz podziału pracy według działań w ramach poszczególnych procesów.

Tab. 1. Rozpiętość kierowania na najwyższych szczeblach zarządzania

Stanowisko		Urząd miasta												
		Chorzów	Dąbrowa Górnicza	Elbląg	Gdynia	Gdańsk	Kalisz	Kraków	Kielce	Lublin	Płock	Rybnik	Toruń	Zabrze
Liczba podległych komórek	Prezydent Miasta	12	14	13	21	12	12	22	36	7	12	11	7	19
	I Zastępca/ Wiceprezydent	3	7	4	2	1	6	5	0	1	8	2	6	8
	II Zastępca/ Wiceprezydent	7	4	6	5	3	3	3	0	1	3	7	4	5
	III Zastępca/ Wiceprezydent	3	4	4	4	4	4	4	0	1	7	3	3	-
	IV Zastępca/ Wiceprezydent	-	-	-	4	2	-	3	-	1	-	-	-	-
	Skarbnik	3	2	1	3	1	2	5	0	1	1	5	5	4
	Sekretarz	4	7	5	9	8	4	6	0	1	5	4	6	8
	Dyrektor Urzędu/ Pełnomocnik	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	3	10	-
Liczba podległych komórek		32	38	33	48	31	31	51	36	13	36	35	41	44
Liczba stanowisk		6	6	6	7	7	6	8	6	7	6	7	7	5
Średnia liczba komórek na 1 kierownika		5,3	6,3	5,5	8,0	5,2	5,2	8,5	6,0	2,2	6,0	5,8	6,8	7,3

Źródło: Opracowanie na podstawie badań projektu E-administracja warunkiem rozwoju Polski.

Kolejnym z wymiarów struktury jest jej centralizacja. Stopień centralizacji w analizowanych urzędach jest wysoki. Mimo że przygotowanie projektów decyzji odbywa się na poziomie stanowisk wykonawczych, to do ich ostatecznego wydawania upoważnieni są głównie kierownicy wyższego szczebla (zastępcy prezydenta, sekretarz lub skarbnik, dyrektorzy wydziałów). Stopień delegowania obowiązków prezydenta na kierowników wysokiego szczebla w zakresie sprawowania bezpośredniego zwierzchnictwa nad komórkami organizacyjnymi urzędu jest w badanych jednostkach zróżnicowany (tabela 2).

Tab. 2. Delegowania uprawnień przez prezydentów miast

Urząd Miasta	Obszary działalności kierowane bezpośrednio przez Prezydenta		Obszary zlecone zastępcom, sekretarzowi i skarbnikowi (łącznie)		Liczba obszarów (razem)
	liczba	%	liczba	%	
Kielce	20	100,0	0	0,0	20
Gdynia	13	33,3	26	66,7	39
Elbląg	8	28,6	20	71,4	28
Zabrze	10	28,6	25	71,4	35
Gdańsk	6	24,0	19	76,0	25
Dąbrowa Górnicza	6	20,7	23	79,3	29
Płock	5	20,0	20	80,0	25
Kalisz	4	18,2	18	81,8	22
Chorzów	4	16,7	20	83,3	24
Lublin	1	16,7	5	83,3	6
Kraków	5	15,2	28	84,8	33
Rybnik	4	14,8	23	85,2	27
Toruń	0	0,0	32	100,0	32

Źródło: Opracowanie na podstawie wyników badań projektu E-administracja warunkiem rozwoju Polski.

Największy stopień delegowania uprawnień występuje w Urzędzie Miasta Torunia. Prezydent Torunia sprawuje bezpośrednie zwierzchnictwo nad kierownikami najwyższego szczebla, jednakże nie kieruje, bezpośrednio, pracą żadnego z wydziałów. Kolejnym w zestawieniu miastem o najniższym poziomie delegowania jest Rybnik. Prezydent Rybnika utrzymuje w urzędzie bezpośrednie zwierzchnictwo w czterech komórkach na 27 istniejących, co daje procentową wartość 14,8%. Na podobnym poziomie kształtują się wyniki Krakowa (15,5%) oraz Lublina i Chorzowa (16,67%). Dalej w zestawieniu znajdują się Kalisz (18,1 %), Płock (20,0%), Dąbrowa Górnicza (20,7%), Gdańsk (24,0%), Zabrze i Elbląg (28,5%). W Urzędzie Miasta w Kielcach Prezydent nie delegował uprawnień na niższy poziom. Niski poziom delegowania uprawnień powoduje, że badane urzędy administracji samorządowej nie spełniają podstawowego elementu, jaki powinny posiadać organizacje procesowe. Jest nim decentralizacja uprawnień. W organizacji procesowej decyzje podejmowane powinny być umiejscowione jak najbliżej osoby mającej bezpośredni kontakt z klientem, w wypadku badanych urzędów takie zjawisko nie występuje. Organizacje te posiadają ściśle scentralizowaną władzę skupiającą

się w osobach najwyższego kierownictwa urzędu. Pracownicy liniowi (bezpośrednio obsługujący klientów) są pozbawieni odpowiedzialności, ponoszą ją, stosownie do uprawnień, kierownicy wyższego szczebla. Poziom scentralizowania badanych urzędów sprzyja narastającej biurokratyizacji w organizacji.

Wymiarami formalizacji w organizacji są różnego typu opisy działań zawierające uregulowania organizacyjne i wykonawcze. Mogą należeć do nich między innymi sformułowane na piśmie: przepisy, zakresy obowiązków stanowisk, procedury, schematy organizacyjne, standardy działań oraz regulaminy. Funkcjonowanie badanych urzędów miast na prawach powiatu reguluje wiele przepisów prawnych oraz dokumentów wewnętrznych. Pozwala to stwierdzić, że należą one do organizacji sformalizowanych. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu miasta określają między innymi: statut, regulamin pracy urzędu, szczegółowe zakresy działania komórek organizacyjnych, podział zadań oraz kompetencji pomiędzy zastępców prezydenta, zakres zadań sekretarza miasta, skarbnika miasta oraz kierowników wydziałów, zasady podpisywania pism, ogólne zasady (polityki) rachunkowości, wytyczne w sprawie przyjmowania, rejestrowania i załatwiania skarg i wniosków, regulamin postępowania w sprawach o zamówienia publiczne, regulamin kontroli wewnętrznej, karty stanowisk pracy. W wypadku urzędów dodatkowo ważnym determinantem formalizacji jest publiczny charakter zadań. Sformalizowanie ułatwia zarówno koordynację, jak i kontrolę działań. Jednocześnie jednak zmniejsza elastyczność organizacji i jej struktury oraz ogranicza innowacyjność i kreatywność pracowników.

Tab. 3. Cechy struktury organizacyjnej procesowej a cechy struktur badanych urzędów

Wymiary	Cechy	Organizacja procesowa	Badane urzędy
Konfiguracja	poziomy szczebli hierarchicznych ponad poziom procesów	2 (zalecane)	od 4 do 7
	dominujące więzi	techniczne	służbowe
	układ podmiotowy	tworzenie nowych ról organizacyjnych	tradycyjny podział ról organizacyjnych
Specjalizacja	podział pracy	funkcjonalny	oparty na procesach
Centralizacja	rozmieszczenie władzy i uprawnień decyzyjnych	decentralizacja	wysoki poziom centralizacji
Formalizacja	opis działań	brak potrzeby opracowania	wiele opracowań opisujących zadania
Standaryzacja	zasady funkcjonowania	ogólne zasady funkcjonowania, wystandaryzowane procesy	bardzo szczegółowy opis

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań oraz [Grajewski 2007, ss. 152–153, Grajewski 2003, ss. 205–206].

Formalizacja w obrębie procedur działania jest skorelowana ze standaryzacją postępowania. Ograniczenie dowolności i podwyższenie przewidywalności zachowań organizacyjnych pod względem procedur działania i zunifikowanych metod podejmowania decyzji w urzędach w skali jednostki oraz systemu administracyjnego ma na celu wprowadzenie standardów działania. Wyżej wymienione dokumenty regulujące pracę urzędu wprowadzają typowość działań i zachowań w jednostkach, a także zrutynizowane i ujednolicone ścieżki postępowania w określonych sytuacjach. Typowość działań i zachowań przejawia się poprzez jednakowe i powtarzalne działania osób zatrudnionych w urzędzie w określonych okolicznościach. Standaryzacja jednak najczęściej ogranicza się w badanych organizacjach do zapisów w Kodeksie postępowania administracyjnego, Instrukcji Kancelaryjnej oraz przepisów prawnych. Rzadziej w urzędach pojawiały się opisy procesów ISO oraz inne szczegółowe wytyczne.

Porównując struktury organizacyjne badanych organizacji z cechami, którymi charakteryzują się organizacje procesowe, można stwierdzić, że urzędy nie posiadają cech, które pozwoliłyby w łatwy sposób wprowadzić w nich elementy struktur procesowych (tabela 3). W badanych urzędach został dokonany pierwszy krok do wprowadzenia elementów zarządzania procesowego, czyli zostały zidentyfikowane procesy oraz dokonano ich mapowania. Może to sta-

nowić podstawę do optymalizacji struktury elementów organizacji pod kątem zwiększenia udziału w nich operacji wnoszących wartość dodaną oraz eliminującą zbędne czynności, opartą na procesach.

Zakończenie

Poprawa efektywności funkcjonowania organizacji publicznych, w tym urzędów administracji samorządowej, jest jednym z podstawowych wyzwań stojących przed osobami nimi zarządzającymi. Istotnym kierunkiem zmian w funkcjonowaniu urzędów może być zmiana podejścia w realizacji zadań z obecnie przyjętego podejścia funkcjonalnego na podejście procesowe.

Obecnie funkcjonujące urzędy skupiają się na tradycyjnej biurokratycznej organizacji pracy. Nie pozwala to na efektywne ich funkcjonowanie. Dlatego też, w ramach badań nad efektywnością organizacji publicznych, zwraca się uwagę na możliwości adaptacji rozwiązań funkcjonujących w organizacjach biznesowych. Jest to zgodne z jednym z nurtów zarządzania publicznego, czyli *New Public Management* [Hood 1991, ss. 4–5]. Według tej koncepcji reformowanych jest na świecie wiele organizacji publicznych [Frączkiewicz–Wronka, 2009, s. 42].

Implikacja podejścia procesowego w administracji samorządowej wymaga wprowadzenia wielu zmian, głównie o charakterze prawnym. Istniejące zapisy prawne w niewielkim stopniu dają możliwość zarządzania urzędem na podstawie procesów, między innymi poprzez fakt, że ograniczają swobodę decyzyjną wykonawców procesów. Jak wynika z badań, niektóre urzędy wprowadzają elementy zarządzania procesowego, np. wykorzystując narzędzia informatyczne. Jednak są to rozwiązania jednostkowe.

Bibliografia

- Bednarski A. (1998), *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, TNOIK, Toruń.
- Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J. (2002), *Zarządzanie organizacjami*, TNOIK, Toruń.
- Frączkiewicz–Wronka A. (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Grajewski P. (2007), *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa.
- Grajewski P. (2003), *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, TNOIK, Toruń.
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” Vol. 69.

Krukowski K. (2011a), *Business Process Management jako czynnik sukcesy w doskonaleniu administracji publicznej*, „Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego”, nr 4/2.

Krukowski K. (2011b), *Zarządzanie procesowe w administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie”, 1/2011.

Oliński M. (2005), *Istota i podstawy funkcjonowania przedsiębiorstw*, [w:] *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem* [w:] Nieżurawski L. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

Pugh D.S, Hickson D.J. (2007), *Great Writers on Organizations*, Ashgate Publishing Limited, Bodmin.

Toffler A. (1971), *Future Shock*, Bantam Book, New York.

Justyna Kujawska

Politechnika Gdańska

Wykorzystanie analizy kosztów w zarządzaniu szpitalem publicznym

The use of cost analysis in the management of the public hospital

Abstract:

The aim of this article is to analyze the cost structure of a large general hospital, on departmental level, in conjunction with other factors characterizing the processes carried out in the hospital. Its aim is also to formulate recommendations for the responsible for hospital management. Since most of the decisions about including hospital resources are made by physicians not managers it is important to provide them with information on the impact of these decisions on costs born. Information on costs is also important from the point of view of medical services contracting. Prospective financing system, which in Poland is based on JGP, requires forecasting during the annual projected cost of services, which is a difficult task due to the high uncertainty in demand for hospital services. Review of the literature provides information on methods to be used in the world in this type of analysis. Hospitals are multi-product organizations with complex processes of service delivery, which is the main cause of the large differences between the cost of specific cases as well as between departments providing services. The results of the analysis may be important for monitoring and financing of surgical and general departments. The analysis can be an introduction into efficiency of hospital departments assessment.

Key-words: health care, hospital department, efficiency, cost analysis

Wstęp

Problemy z finansowaniem opieki zdrowotnej obserwowane są praktycznie na całym świecie. Jako przyczyny wzrostu wydatków uważa się głównie starzenie się populacji, złożoną naturę współczesnych chorób i szerokie wykorzystywa-

nie kosztownych technologii [Aletas i in. 2007, s. 236]. Systemy opieki zdrowotnej na całym świecie stają przed trudnym wyzwaniem zwiększenia efektywności, co oznacza kontrolowanie kosztów, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości usług [Cooper, Seiford, Zhu 2011, s. 455].

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy struktury kosztów funkcjonowania dużego szpitala ogólnego, mającego 18 jednostek świadczących zróżnicowane usługi. Struktura kosztów pozwala na porównanie i ocenę poziomu wykorzystania zasobów w poszczególnych oddziałach, jak również jest niezbędna na poziomie kontraktowania usług. Są to informacje istotne dla podejmowania decyzji.

Przeprowadzona analiza literatury wskazuje na złożoność uwarunkowań efektywności sektora szpitalnego. Jest wiele czynników wpływających na koszty będących w gestii decydentów (np. właściwa alokacja zasobów) lub poza możliwościami ich oddziaływania (np. wydłużenie czasu pobytu pacjenta wskutek zaistniałych komplikacji).

Uwarunkowania efektywności sektora szpitalnego

Szpitalne, których podstawowym celem jest uzyskanie poprawy stanu zdrowia pacjentów, są złożonymi organizacjami wieloproduktowymi [Smet 2007, s. 13; Vitikainen, Street, Linna 2009, s. 151]. Nieefektywność jest powszechnie uważana za czynnik przyczyniający się do nadmiernych kosztów w sektorze szpitalnym. Pomiar efektywności nie jest prosty, gdyż trudno jest określić precyzyjnie rezultaty usług świadczonych przez szpitale również dlatego, że nie są one jednorodne ze względu na rodzaje wytwarzanych rezultatów. Pacjent w określonym stanie zdrowia przyjmowany do szpitala jest często wykorzystywany jako obiekt dla zdefiniowania tego wielowymiarowego produktu. Różne usługi świadczone dla pacjenta postrzegane są jako nakłady pośrednie do zapewnienia ostatecznego rezultatu, czyli pomyślnego przeprowadzenia kuracji i wypisania pacjenta [Olesen, Petersen 2002, s. 83]. Poprawa stanu zdrowia pacjenta jest trudna do zmierzenia, a działania mające na celu jego poprawę nie mogą być jednoznacznie przypisane do konkretnych usług szpitala [Filipini, Farsi 2004, s. 5]. Dodatkowym problemem jest to, że popyt na usługi szpitalne podlega znacznej zmienności [Smet 2007, s. 13].

Szpitalne świadczą zróżnicowane usługi, wykorzystując wiele nakładów. Do przekazywanych pacjentom produktów można zaliczyć usługi lekarzy, opiekę pielęgniarską, sale operacyjne, leki, diagnostykę czy usługi hotelowe [Olesen, Petersen 2002, s. 83]. Różne grupy pacjentów mają zróżnicowane charakterystyki kliniczne, w których często obserwowana jest niejednorodność w odniesieniu do spodziewanego zużycia zasobów na pacjenta [Olesen, Petersen 2002, s. 84].

Ważną kwestią jest to, w jaki sposób przebiega proces podejmowania decyzji przez menedżerów szpitali i lekarzy. Może to prowadzić do zjawisk takich jak nadwyżki mocy usługowych, przeinwestowanie czy nadmierne zatrudnienie. Często szpitale, ze względów prestiżowych, dążą do maksymalizacji liczby usług, co może być przyczyną nieefektywności w związku z nadmiarem sprzętu i personelu [Ancarani, Mauro, Giammanco 2009, s. 282].

Rosnące koszty w dużej mierze wynikają z tego, że to lekarze, a nie menedżerowie podejmują i kontrolują 80% decyzji o wykorzystaniu zasobów. Stwierdzono, że ilość zasobów wykorzystywana do opieki nad chorymi z takimi samymi warunkami diagnostycznymi różni się w poszczególnych oddziałach od 100% aż do 2 000% w tym samym szpitalu. Różnice w wykorzystaniu zasobów mogą wynikać z nieefektywnego procesu podejmowania decyzji, gdyż tego zróżnicowania nie da się wytłumaczyć nasileniem choroby [Chilingerian, 1995, s. 548].

Lekarze podejmują decyzje o opiece nad pacjentem z niewielką ingerencją ze strony menedżerów szpitala. Decydują o programie opieki, czyli połączeniu usług diagnostycznych i zabiegów, a także intensywności opieki pielęgniarstwiej. Organizują i kierują całym procesem usług szpitalnych, więc kliniczna nieefektywność może wynikać z ich decyzji [Cooper, Seiford, Zhue 2011, s. 457, 459].

Podstawowym wyzwaniem w analizie efektywności jednostek opieki zdrowotnej są też trudności z określeniem rzeczywistej granicy możliwości. Ten deficyt informacji jest szczególnie dotkliwy w złożonych usługach opieki, realizowanych w warunkach niepewności (np. konieczność natychmiastowej reakcji w przypadku komplikacji czy wypadków). W przeciwieństwie do procesu standardowej produkcji każdy pacjent otrzymuje opiekę ściśle dostosowaną do indywidualnych potrzeb [Hollingsworth, Street 2006, s. 1056].

Mimo dużego zróżnicowania przypadków leczenie pacjentów z tą samą diagnozą zawiera wspólne elementy. Te podobieństwa zostały wykorzystane do tworzenia grup pacjentów z podobną strukturą kosztów leczenia. Najczęściej używaną metodą do grupowania pacjentów jest *Diagnosis Related Groups* (DRG). Pozwala to porównywać pacjentów w kategoriach oczekiwanych kosztów [Vitikainen, Street, Linna 2009, s. 151]. System ten został, z pewnymi modyfikacjami, wdrożony w wielu krajach, w tym również w Polsce jako JGP, będące podstawą rozliczania usług zdrowotnych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ).

System JGP łączy aspekt medyczny i finansowy. Jednorodna grupa pacjentów zawiera charakterystykę hospitalizacji uwzględniającą procedury medyczne, rozpoznanie, wiek pacjenta oraz czas pobytu. Poszczególne grupy obejmują przypadki medyczne o podobnej kosztochłonności leczenia. Podkreśla się,

że system JGP powinien być wykorzystywany nie tylko do alokacji środków finansowych, ale również w planowaniu oraz kontroli wykorzystania zasobów [Gilewski 2010, ss. 5–9].

Czynniki wpływające na koszty szpitala

Prospektywny system finansowania, bazujący na DRG (JGP), ma motywować szpitale do ograniczania kosztów oraz poprawy jakości usług. Pomimo stosowania DRG obserwuje się jednak duże zróżnicowanie w strukturze kosztów szpitalnych [Street i in. 2010, s. 1]. Prowadzenie analizy kosztów powinno przebiegać według określonej metodyki [Busse, Schreyogg, Smith 2008, s. 3]. Konieczne jest sformułowanie problemu decyzyjnego (celu analizy) jak również opisu usługi, czyli obiektu kosztów. Metodologia wyceny polega na: identyfikacji zasobów; pomiarze wykorzystania zasobów; przypisaniu wartości pieniężnych do zasobów oraz rozważeniu innych kosztów np. amortyzacji, podatków, itp.

Opisując parametry charakteryzujące koszty, wykorzystuje się zmienne strukturalne, takie jak: liczba łóżek, liczba personelu na łóżko oraz zmienne związane z procesem, takie jak czas pobytu [Busse, Schreyogg, Smith 2008, s. 5]. W projekcie EuroDRG [Street i in. 2010, ss. 1–20] wskazano czynniki determinujące koszty szpitalne oraz przyczyny ich zmienności. Celem projektu było zbadanie międzynarodowych danych o istniejących systemach pomiaru i wyjaśniania różnic kosztów.

Zróżnicowanie kosztów leczenia pacjentów z tej samej grupy DRG może zależeć od: charakterystyki pacjenta (np. wiek, płeć, nasilenie choroby); diagnostyki i prowadzenia terapii (np. stosowanie nowych metod); jednostkowych kosztów wykorzystania personelu i technologii. Na poziomie szpitala wyjaśnianie zróżnicowania kosztów może polegać na badaniu relacji liczby leczonych pacjentów do cen nakładów. Jednakże w większości publicznych systemów ochrony zdrowia niektóre szpitale są zobowiązane do działania w mniej korzystnych warunkach niż inne. Warunki te są określane jako „czynniki środowiskowe”. Obserwuje się, że szpitale niepubliczne skupiają swoją działalność na mniej złożonych przypadkach chorobowych, a szpitale publiczne systematycznie obsługują przypadki o większym nasileniu choroby, co jest powodem zaniżonej wyceny przez DRG i w rezultacie generuje wyższe koszty.

Od wielkości szpitala uzależniony jest efekt korzyści skali. Większe mogą świadczyć usługi po niższych kosztach, gdyż uzyskują korzyści z ekonomii skali przy wzrastającym wolumenie usług. Mogą lepiej wykorzystać specjalistyczny sprzęt, jak również bardziej efektywnie alokować personel. Z drugiej strony w większych szpitalach ujemny wpływ na efektywność mogą mieć zbyt wysokie koszty ogólne i biurokratyczne formy organizacji.

Struktura kosztów badanego szpitala

Analiza została przeprowadzona dla dużego szpitala ogólnego na podstawie zagregowanych na poziomie oddziału danych z roku 2010. Przeanalizowano dane kosztowe, a także ogólne dane charakteryzujące szpital. Szpital dysponuje 555 łózkami w 18 oddziałach świadczących usługi z zakresu różnych specjalności. Zakres podstawowych zmiennych strukturalnych i związanych z procesem leczenia, charakteryzujących oddziały, przedstawiono w tabeli 1.

Szpital rocznie leczy około 32 tys. pacjentów. W proces leczenia zaangażowanych było 205 lekarzy i 392 pielęgniarki (w przeliczeniu na pełne etaty), zatrudnionych na oddziałach lub pracujących na kontraktach (59% pielęgniarek i 49% lekarzy pracuje na kontraktach). Średnia długość pobytu, poza jednym oddziałem (specyficzny oddział rehabilitacyjny), nie przekraczała 10 dni. Średnia wartość wskaźnika wykorzystania łóżek w całym szpitalu wynosi 74%, są jednakże oddziały, gdzie jest większa niż 100% (np. oddział kardiologiczny, który musi przyjmować pacjentów w wypadkach zagrożenia życia), oraz takie, gdzie jest niższa niż 50% (np. oddział otolaryngologii czy chirurgii naczyniowej, w których pobyt pacjentów jest relatywnie najkrótszy i wynosi średnio 2–3 dni, jednakże czas oczekiwania na planowane zabiegi przekracza 200 dni). Na siedmiu oddziałach czas oczekiwania na przyjęcie jest zerowy, co wynika z ich specjalności, w których nie ma planowanych hospitalizacji, np. oddziały kardiologii czy neonatologii. Czas oczekiwania na planowe hospitalizacje jest parametrem jakościowym i czasy oczekiwania rzędu 2–3 lat na niektórych oddziałach mogą budzić wątpliwości.

Tab. 1. Charakterystyka oddziałów szpitala – zmienne strukturalne i powiązane z procesami

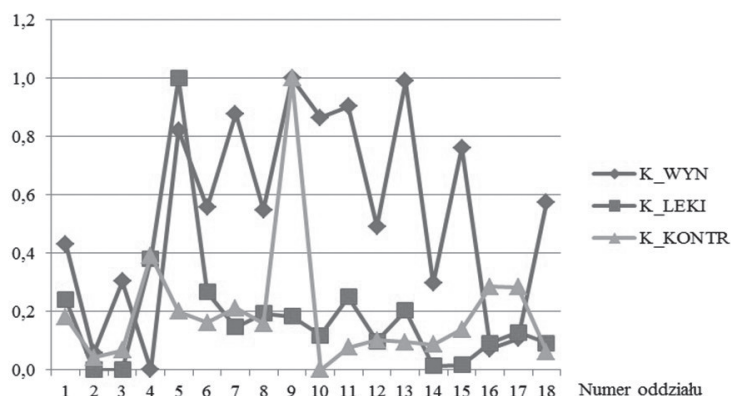
	Łóżka	Pacjenci	Lekarze	Pielęgniarki	Po- byt	Wykorzystanie	Oczekiwanie
MIN.	10	127	1	7	2	0,34	0
MAKS.	65	5 242	23	53	26	1,17	1 150
ŚREDNIA	31	1 769	11	22	6	0,74	272

Źródło: opracowanie własne.

Wielkość oddziałów jest mocno zróżnicowana. Proporcjonalnie do liczby łóżek zróżnicowane są podstawowe zasoby, jakimi są lekarze i pielęgniarki (współczynnik korelacji równy odpowiednio 0,88 i 0,91). Brak jest jednakże statystycznie istotnego związku między skalą wielkości oddziału a zmiennymi

charakteryzującymi procesy: czas pobytu, stopień wykorzystania łóżek i czas oczekiwania. Potencjalną przyczyną długiego czasu oczekiwania są problemy z refinansowaniem (kwestia kontraktu z NFZ), na co wskazuje względnie niski wskaźnik wykorzystania łóżek, co oznacza, że oddziały te dysponują potencjałem umożliwiającym przyjęcie większej liczby pacjentów. Przykładem są trzy oddziały, w których czas oczekiwania mieści się w przedziale 211–980 dni, a wskaźnik wykorzystania łóżek wynosi 34–59%.

Rys. 1. Koszty bezpośrednie na pacjenta

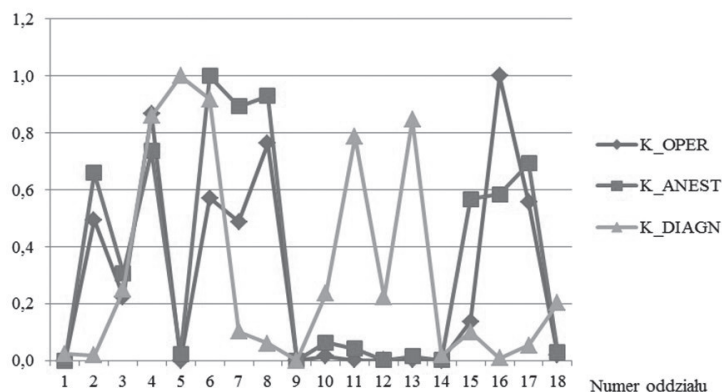


Źródło: opracowanie własne.

We wszystkich badanych oddziałach łączne koszty bezpośrednio związane z oddziałem stanowią 75%, z czego 59% to koszty stałe. Dominujące w strukturze tych kosztów są koszty usług obcych 46,4%, energii i materiałów 28,1% oraz wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych 22,5%. W kosztach usług obcych aż 71% stanowią koszty kontraktów z lekarzami, pielęgniarkami oraz innym personelem, natomiast w kosztach energii i materiałów 37% stanowią koszty leków. Obserwuje się bardzo duże zróżnicowanie struktury dominujących kategorii kosztów, co wynika ze specyfiki funkcjonowania poszczególnych oddziałów. Udział kosztów usług obcych mieści się w przedziale 22,3–72,6%, energii i materiałów – 9,2–61%, a wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych 2,5–54,9%. Bezwzględne wartości kosztów zostały odniesione do liczby leczonych pacjentów w roku, co pozwala na powiązanie kosztów ze skalą realizowanych usług medycznych. Wybrane kategorie kosztów pozwalają na jakościową ocenę homogeniczności badanej grupy oddziałów (rysunek 1). Dane zostały znormalizowane metodą min-maks., która normalizuje wskaźniki do przedziału [0, 1], odejmując od wartości obserwacji wartość minimalną i dzieląc przez zakres wartości [OECD 2008, s. 28]. Do analizy wybrane zostały wskaźniki

charakteryzujące wykorzystanie najistotniejszych zasobów w procesie świadczenia usług medycznych: koszty pracy (K_KONTR – kontrakty i K_WYN – wynagrodzenia) i koszty leków (K_LEKI - leki).

W strukturze kosztów innych ośrodków odniesionych do oddziałów największy udział mają koszty bloków operacyjnych 28,6% oraz obsługi anestezjologicznej 17,3%. Pozostałe istotne kategorie kosztów to koszty administracyjne – 19,5%, koszty badań diagnostycznych – 9,3% i koszty apteki – 4,3%. Udział pozostałych kategorii, takich jak koszty izby przyjęć, rehabilitacji wynosi mniej więcej 2%. Inne koszty pośrednie to mniej więcej 17%. Na poszczególnych oddziałach można zaobserwować duże zróżnicowanie dominujących kategorii kosztów. Udział kosztów bloków operacyjnych mieści się w przedziale 0–57,2%, obsługi anestezjologicznej – 0–32,1%. Koszty administracyjne mieszczą się w przedziale 5,8–43,0%, koszty badań diagnostycznych – 1,4–32,4%, koszty apteki – 0,7–11,4%, koszty izby przyjęć – 0–17,5% a koszty rehabilitacji – 0–10,4%. Tak wielkie zróżnicowanie w strukturze kosztów pośrednich wynika ze specyfiki usług świadczonych przez poszczególne oddziały. Jest oczywiste, że część oddziałów ma charakter zabiegowy, co znajduje odzwierciedlenie w kosztach bloków operacyjnych i obsługi anestezjologicznej. Również zapotrzebowanie na badania diagnostyczne jest zróżnicowane, gdyż oddziały neurologiczne, wewnętrzne czy kardiologiczne w porównaniu z innymi wymagają bardziej kosztownych badań diagnostycznych, np. tomograficznych. Podobnie jak w wypadku kosztów bezpośrednio powstających na oddziale utworzono wskaźniki odniesione do liczby leczonych pacjentów. Dane zostały znormalizowane w ten sam sposób jak dla kosztów bezpośrednich. Do analizy wybrane zostały wskaźniki charakteryzujące najbardziej znaczące koszty usług realizowanych na poszczególnych oddziałach, takie jak K_OPER (koszty bloku operacyjnego), K_ANEST (obsługa anestezjologiczna) oraz K_DIAGN (koszty badań diagnostycznych); (rysunek 2).

Rys. 2. Koszty pośrednie na pacjenta

Źródło: opracowanie własne.

Dla analizowanych pozycji kosztów w tabeli 2 przedstawiono oddziały, w których poziom kosztów na pacjenta jest większy od wartości średniej szpitala, co pozwala na określenie dominujących czynników kosztotwórczych i wyodrębnienie grup oddziałów o podobnych charakterystykach. Dodana jest kolumna WYNIK, w której podany jest udział nadwyżki kosztów nad przychodami do całkowitych kosztów poniesionych przez dany oddział (oddziały, dla których nie ma wartości, mają wynik dodatni).

Tab. 2. Względny poziom kosztów oddziałów szpitala oraz wynik finansowy

NR_ODDZ.	K_OPER	K_ANEST	K_DIAGN	K_WYN	K_KONTR	K_LEKI	WYNIK
1						X	0,15
2	X	X					
3							0,13
4	X	X	X		X	X	
5				X	X	X	
6	X	X		X		X	0,12
7	X	X		X	X		0,10
8	X	X		X		X	
9				X	X		0,44
10				X			0,03
11			X	X		X	0,30
12							0,07
13			X	X		X	0,16
14							
15		X		X			0,15
16	X	X			X		0,07
17	X	X			X		
18				X			0,11

Źródło: opracowanie własne.

Dominujące pozycje kosztów mogą być tłumaczone specjalnością oddziału, czego przykładem są pozycje kosztów K_OPER i K_ANEST, które są wyższe od średniej dla oddziałów typowo zabiegowych. Koszty związane z diagnostyką K_DIAGN rozkładają się bardziej równomiernie między poszczególnymi oddziałami. Tylko trzy oddziały o specjalnościach neurologicznej i wewnętrznej mają koszty diagnostyki wyższe od średniej. Wysokie koszty leków K_LEKI są charakterystyczne dla oddziałów o specjalnościach: neurologia, chirurgia ogólna, dermatologia i choroby wewnętrzne. Wysokie koszty pracy (K_WYN i K_KONTR) są charakterystyczne dla oddziałów o wysokiej intensywności opieki lekarskiej i pielęgniarskiej, np. neurologicznych i ortopedycznych.

Informacje o strukturze kosztów i wyniku finansowym uzupełnione o dane ogólne charakteryzujące procesy mogą dostarczyć dodatkowych wyjaśnień. Oddział oznaczony nr 9 o specjalności rehabilitacyjnej ma najwyższą nadwyżkę kosztów nad przychodami, co wynika ze złożoności leczonych wypadków i skutkuje ponad czterokrotnie dłuższym czasem pobytu niż średnia szpitala, przy pełnym wykorzystaniu łóżek (103%). Oddział oznaczony nr 11, o specjalności wewnętrznej, ma średnią długość pobytu pacjenta na poziomie średniej szpitala, a wskaźnik wykorzystania łóżek jest równy 96%. Są to przykłady pełnego wykorzystania potencjału i niedoszacowania usług przy

kontraktowaniu, co wynika z dużej złożoności leczonych przypadków. Trzy oddziały o specjalnościach chirurgicznych, oznaczone nr 2, 4 i 17, realizujące planowe zabiegi, mające czasy oczekiwania na przyjęcie w przedziale 760–980 dni osiągnęły dodatni wynik finansowy, jednakże wskaźnik wykorzystania łóżek na poziomie 59–73% wskazuje na to, że ich potencjał nie jest w pełni wykorzystany. Kolejny przykład to dwa oddziały o specjalnościach otolaryngologia (oznaczony nr 15) i chirurgia naczyniowa (oznaczony nr 16) mające wskaźnik wykorzystania łóżek 34 i 43% i ujemny wynik finansowy na poziomie odpowiednio 15% i 7%. Potencjał oddziałów nie jest wykorzystany, więc deficyt wynika z niedoszacowania liczby usług przy kontraktowaniu.

Na podstawie powyższych przykładów można stwierdzić, że słaba efektywność niektórych oddziałów wynika z mankamentów systemu finansowania i trudnej do przewidzenia zmienności popytu na niektóre specjalności. Ale można też wskazać oddziały, w których efektywność może zostać poprawiona, gdyż dotyczy wprowadzenia działań poprawiających wykorzystanie zasobów, co leży w gestii osób zarządzających i co poprawiłoby sytuację pacjentów oczekujących na planowane zabiegi.

Zakończenie

Dostępność danych w wielu wypadkach limituje zakres prowadzonych analiz [Street i in. 2010; Busse, Schreyogg, Smith 2008, s. 2]. Jeśli chodzi o analizę przeprowadzoną w tym artykule, dostępne były jedynie dane zagregowane na poziomie oddziałów szpitala, a w wypadku kosztów pośrednich – na poziomie poszczególnych usług. Uzyskanie bardziej szczegółowych wyników wymaga dostępu do danych na poziomie pacjenta [Street i in. 2010, ss. 2–17], jednakże takie dane nie są dostępne. Tak więc rekomendacją dla zarządzających szpitalami jest zbieranie danych na poziomie pacjenta, w tym nie tylko informacji diagnostycznych, ale również dotyczących charakterystyki pacjentów. Posiadanie danych na poziomie pacjenta pozwoli na lepsze wyjaśnienie zróżnicowania kosztów leczenia.

Są czynniki wpływające na koszty terapii pacjenta, na które decydenci szpitala nie mają wpływu. Dotyczy to obowiązującego prospektywnego systemu finansowania. Jednakże zbieranie i analizowanie informacji o rzeczywistych kosztach w stosunku do kontraktowanej wysokości refundacji pozwoli zarządzającym oszacować ryzyko wzrostu kosztów ponad planowane przychody.

Analiza czynników wpływających na koszty może pozwolić na lepsze wykorzystanie zasobów. Jest oczywiste, że szpital nie może stuprocentowo wykorzystywać swoich zdolności do leczenia. Wynika to ze zmienności popytu, a na niektórych oddziałach także z konieczności zapewnienia rezerwy na nagłe przypadki.

Uzyskane wyniki pozwolą w przyszłości na rozszerzenie badań o analizy ilościowe. Dalsze kierunki badań to zastosowanie do oceny efektywności nieparametrycznej metody *Data Envelopment Analysis*, powszechnie stosowanej do oceny efektywności instytucji opieki zdrowotnej.

Bibliografia

Aletras V., Kontodimopoulos N., Zagouldoudis A., Niakas D. (2007), *The short-term effect on technical and scale efficiency of establishing regional health systems and general management in Greek NHS hospitals*, „Health Policy”, nr 83.

Ancarani A., Di Mauro C., Giammanco M.D. (2009), *The impact of managerial and organizational aspects on hospital wards' efficiency: Evidence from a case study*, „European Journal of Operational Research”, nr 194.

Busse R., Schreyogg J., Smith P.C. (2008), *Variability in healthcare treatment costs amongst nine EU countries – results from the HealthBASKET project*, „Health Economics”, nr 17.

Chilingerian J.A. (1995), *Evaluating physician efficiency in hospitals: A multivariate analysis of best practices*, „European Journal of Operational Research”, nr 80.

Cooper W.C., Seiford L.M., Zhu J.Z. (2011), *Handbook on Data Envelopment Analysis*, Springer, New York, Dordrecht, Heidelberg, London.

Filippini M., Farsi M. (2004), *An analysis of efficiency and productivity in Swiss hospitals. Final Report*, Swiss Federal Statistical Office and Swiss Federal Office for Social Security, Zurich.

Gilewski D. (2010), *Jednorodne Grupy Pacjentów. Podstawy systemu*, Warszawa: Narodowy Fundusz Zdrowia – Centrala, Departament Świadczeń Opieki Zdrowotnej.

Hollingsworth B., Street A. (2006), *The market for efficiency analysis of health care organizations*, „Health Economics”, nr 15.

OECD (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*, OECD Publishing.

Olesen O.B., Petersen N.C. (2002), *The Use of Data Envelopment Analysis with Probabilistic Assurance Regions for Measuring Hospital Efficiency*, „Journal of Productivity Analysis”, nr 17.

Smet M. (2007), *Measuring performance in the presence of stochastic demand for hospital services: an analysis of Belgian general care hospitals*, „J Prod Anal” nr 27.

Street A., Scheller-Kreinsen D., Geissler A., Busse R. (2010), *Determinants of hospital costs and performance variation: Methods, models and variables for the EuroDRG project*, „Working Papers in Health Policy and Management”, Vol. 3, Department of Health Care Management, Berlin.

Vitikainen K., Street A., Linna M. (2009), *Estimation of hospital efficiency – Do different definitions and casemix measures for hospital output affect the results?*, „Health Policy”, nr 89.

Piotr Lenik

Wojewódzki Szpital Podkarpacki im. Jana Pawła II w Krośnie

Zastosowanie przez szpitale publiczne kart kontrolnych przy kontraktowaniu usług medycznych

Using time sheets by public hospitals at contracting medical services

Abstract:

In the article was suggested the implementing one of TQM tools at the public hospital – time sheet. She was adapted to the purpose of improvement the control over the realization of medical procedures on the level determined by the National Health Fund. Such a solution is aimed at an efficiency improvement of ordering by individual managers of organizational units (wards), the more effective planning and organizing resources, as well as reducing costs tied with the realization of unchecked extra procedures.

Key-words: time sheet, total quality management, public health service, hospital

Wstęp

Jednym z pierwszych narzędzi, które weszło do kanonów Kompleksowego Zarządzania Jakością (TQM), była karta kontrolna, opracowana jeszcze w latach 20. XX w. przez amerykańskiego inżyniera Waltera Andrewa Shewharta. Pozwalała ona na monitorowanie stabilności procesu zapewniającego odpowiednią jakość wyrobów. Mimo upływu niemal całego stulecia i zasadniczego postępu w stosownych rozwiązaniach w kontekście zapewnienia jakości produktu karta kontrolna do dzisiejszych czasów jest jednym z najczęściej wykorzystywanych narzędzi w kompleksowym zarządzaniu jakością. Współcześnie jej zastosowanie nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia jakości wyrobów czy też stabilności procesów, ale służy również m.in. utrzymywaniu w granicach bezpieczeństwa limitów ilościowych.

Nowa ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r. (oraz jej nowelizacja z dnia 14 czerwca 2012 r.) wymusza nowe spojrzenie na wiele kwestii, zarówno na menedżerach zarządzających poszczególnymi jednostkami, jak i organach prowadzących te podmioty. Chodzi m.in. o to, że ujemne wyniki finansowe szpitali publicznych, poczynając od 2012 r., mogą stanowić podstawę do podejmowania przez organy prowadzące decyzji o ich komercjalizacji, co w wymiarze społecznym często postrzegane jest jako potencjalne zagrożenie dla stabilności zatrudnienia pracującej tam kadry.

Jednym z istotnych czynników wpływających na niekorzystną sytuację finansową wielu szpitali publicznych jest brak bieżącej kontroli ze strony kierownictwa tych placówek nad limitami przydzielonymi na realizację świadczeń medycznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Z tego powodu często dochodzi do realizacji tzw. nadwykonań, których koszty obciążają poszczególne lecznice. Praktyka w tym zakresie dowodzi, że przekroczenie ustalonych umowami limitów, stanowiące wszakże koszty szpitala, refundowane jest na ogólnym poziomie rzadko przekraczającym pięćdziesiąt procent. Oznacza to z kolei, że im wyższe nadwykonania w stosunku do kontraktu określonego przez NFZ, tym wyższe mogą być straty szpitala.

Celowe i możliwe wydaje się więc wdrażanie w publicznej służbie zdrowia rozwiązań pozwalających na optymalizację kosztów z jednej strony, a z drugiej strony stanowiących narzędzie kontrolne wobec bieżących postępów w realizacji kontraktu, co umożliwiłaby szybką reakcję oraz w miarę płynną korektę. Do tego służy zaadaptowana na potrzeby szpitala karta Shewharta. Pozwala ona bowiem na efektywniejsze planowanie pracy kierownikom/ordynatorom poszczególnych oddziałów szpitalnych.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie autorskiej koncepcji wdrażanej w konkretnym podmiocie od stycznia 2013 r. Metody badania systemu opierają się na wykorzystaniu comiesięcznych kart narastającego poziomu realizacji procedur przez poszczególne oddziały szpitala. System powiązano także z comiesięcznym monitoringiem kosztów realizacji kontraktu oraz z systemem półrocznych premii dla kierowników/ordynatorów oddziałów, które m.in. są uzależnione od realizacji przez poszczególne oddziały limitów określonych w kartach kontrolnych (w wymiarze punktowym oraz kwotowym).

Zastosowanie kart Shewharta w kontroli procesów

W praktyce, w monitorowaniu jakości procesu bardzo często wykorzystuje się zarówno karty statystyczne z oceną alternatywną, jak i oceną liczbową-mierzalną (tabela 1). W wypadku oceny liczbowej badana własność musi być określona liczbowo, a jej rozkład musi być normalny (lub zbliżony do normalnego), natomiast wyrób nie może być oceniany ze względu na zbyt wiele właściwości

(w przeciwnym razie koszty oceny znacząco rosną), a personel powinien być wykwalifikowany, tzn. być w stanie stosować tego typu instrumenty. Ocenę alternatywną stosuje się, gdy trudno jest ocenić wyrób metodą liczbową, gdy ważny jest prosty sposób kontroli, a także gdy nie są potrzebne dokładne informacje o kontrolowanej partii wyrobów. Mankamentami tego drugiego sposobu oceny jest mała dokładność uzyskanych wyników, potrzebna jest także większa próbka w porównaniu z kontrolą według oceny liczbowej [Hamrol 2005, ss. 287–289].

Tab. 1. Typologia kart kontrolnych

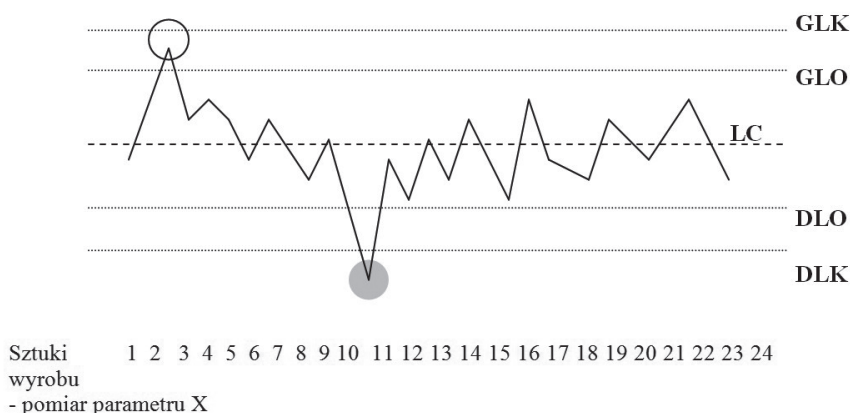
Rodzaj stosowanej oceny	Typ karty	Badane parametry i rodzaje zastosowania
Ocena ilościowa (mierzenie i rejestrowanie wartości liczbowych właściwości każdej jednostki z kontrolowanego zbioru; podstawą oceny partii ze względu na daną własność są wyniki pomiarów uzyskane z próbki).	X-R	Kontrola wartości średniej (X) oraz rozstępu (R) Wymiary, waga, czas realizacji, inne
	X-S	Kontrola wartości średniej (X) oraz odchylenia standardowego (S)
	IX-MR	Kontrola mediany (M) oraz rozstępu (R) z uwzględnieniem dokładniejszych przeliczeń
	X	Pojedyncza obserwacja gdy niezbędne są szybkie działania korygujące lub zapobiegawcze, a pozyskanie danych wiąże się z dużym kosztem
	MA	Kontrola średniej ruchomej obserwacja trendów i przesunięć wartości średniej procesu
	CUSUM	Suma skumulowana Wykrywanie pojawiających się przesunięć wartości średniej procesu, szczególnie nieznacznych ale niezmienne istotnych
	specjalne	Dla rozkładów innych niż normalne, wielowymiarowe (gdy niezbędne jest monitorowanie wielu różnych właściwości) lub towarzyszące krótkim seriom produkcyjnym (np. karta średniej wartości i karta proporcjonalna)
Ocena alternatywna (rejestrowanie występowania lub niewystępowania określonej, interesującej cechy w zbiorze kontrolowanych jednostek, a następnie podsumowanie liczby takich wystąpień lub niewystąpień w kontrolowanej jednostce, grupie produktów itd.).	pn (np)	Liczba jednostek niezgodnych liczba wad w stosunku do próbki statystycznej
	p	Frakcje jednostek lub elementów niezgodnych udział frakcji wad w próbce statystycznej
	c	Liczba niezgodności w jednostce wyrobu liczba niezgodności w próbce w danym okresie
	u	Liczba niezgodności przypadających na jednostkę kontrola braków w zestawie produktów (średnia liczba wad)

Źródło: T. Asaka, K. Ozeki [1990, ss. 206–207] i <<http://www.statsoft.pl/qccharts.html>> 10.07.2011.

W praktyce częstotliwość i wielkość pobieranej do analizy próbki są z góry ustalone, gwarantując uzyskanie informacji na temat wszystkich istotnych zachodzących zmian. Zmiany te są na bieżąco nanoszone na wykresy graficzne, składające się z linii centralnej oraz z dwóch linii kontrolnych (górnej – GLK

i dolnej – DLK). Strefa środkowa odpowiada obserwacjom zgodnym z prognozą, natomiast strefy zewnętrzne, jako odbiegające od modelu, interpretowane są jako wymagające zastosowania konkretnych rozwiązań [Myszewski 2009, s. 129]. Niejednokrotnie wyznacza się dodatkowo górną granicę ostrzegawczą – GLO i dolną granicę ostrzegawczą – DLO. Obie linie służą do ostrzegania o grożącym wyjściu parametru procesu lub cechy wyrobu poza granice kontrolne. Przykładowy zapis uzyskiwany z kart kontrolnych prezentuje wykres 1.

Wyk. 1. Przykładowy zapis na karcie kontrolnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Hamrol [2005, s. 288].

Uwzględniając dwa podstawowe parametry, tzn. stabilność procesu oraz wymagania klienta, w praktyce mogą wystąpić cztery sytuacje, determinujące różnorodne rozwiązania, z których tylko jedna jest pożądana, niepowodująca potrzeby podejmowania działań korygujących:

- proces jest niestabilny, jak również nie są spełnione wymagania klienta (należy szybko podjąć kroki w celu ustabilizowania procesu, pożądane jest wprowadzenie monitorowania procesu i likwidowanie przyczyn zakłóceń specjalnych),
- proces jest stabilny, lecz nie spełnia wymagań klienta (ze względu na to, że zmianami organizacyjnymi nie można bardziej udoskonalić samego procesu, wymagane są zmiany technologiczne i inwestycje, w tym wprowadzenie nowych maszyn i urządzeń),
- proces jest, co prawda, niestabilny, ale są spełnione wymagania w stosunku do klienta (wówczas warto doprowadzić do ustabilizowania procesu, ze względu na możliwą zmienność wymagań odbiorców),

- sytuacja idealna – proces jest ustabilizowany i zdolny do spełnienia wymagań klienta.

W procesie produkcji, karta kontrolna pozwala na podstawie stanu wybranych cech wyrobu lub parametrów procesu śledzić przebieg badanego czynnika oraz oceniać, czy ewentualne wahania średniej lub innej miary statystycznej kontrolowanych cech są na tyle znaczące, że oznaczają trwałe rozregulowanie procesu, co w konsekwencji może prowadzić do produkowania wyrobów, które nie spełniają określonych wymagań jakościowych. Ponadto narzędzie to sygnalizuje różne niebezpieczeństwa rozregulowania procesu pojawieniem się na karcie kontrolnej pewnych łatwych do zauważenia symptomów, np. w postaci punktów poza tzw. granicami kontrolnymi lub ich niedopuszczalnych sekwencji. Mocną stroną narzędzia jest również to, że wykrycie zagrożenia z wyprzedzeniem daje czas na podjęcie skutecznego korygującego działania. Warto zaznaczyć, że pojawienie się symptomów rozregulowania procesu nie jest równoznaczne z przekroczeniem przez obserwowany parametr procesu lub cechy wyrobu granic kontrolnych. Pojawienie się na karcie symptomu oznacza jednak, że zmiany, czasem o nieznanym jeszcze charakterze, powodują gorszy przebieg procesu, niż wynikałoby to z jego naturalnych możliwości¹.

Adaptacja kart kontrolnych na potrzeby szpitala publicznego – studium przypadku

Jak wspomniano na wstępie, jednym z podstawowych problemów, przed którymi stoją publiczne szpitale, jest nie w pełni kontrolowany proces realizacji kontraktu określonego w umowach z Narodowym Funduszem Zdrowia. Dużą trudnością dla szpitali oraz przychodni są tzw. nadwykonania, wynikające z przekraczania przyznanych limitów w poszczególnych zakresach świadczeń. Te w skali kraju ogółem za 2011 r. wyniosły 1,8 mld zł, z kolei tzw. niedowykonań za ten sam rok oszacowano na kwotę 150 mln zł. Powtarzalność problemu wskazuje, że może on wynikać zarówno z niefrasobliwości zarządzających podmiotami leczniczymi, jak i – z wadliwie skonstruowanego systemu finansowania świadczeń oraz złej praktyki realizowania przyjętych zasad².

Bez względu na przyczyny aktualnego stanu rzeczy z perspektywy interesu pojedynczego szpitala celowe wydaje się monitorowanie wykonania kontraktu przez poszczególne jednostki organizacyjne poprzez zastosowanie kart kontrolnych. Pozwalają one śledzić przebieg wykonania kontraktu w poszczególnych

¹ M. Chełkowska, *Zarządzanie jakością*, <<http://ww.nzs.szczecin.pl>> 18.01.2011 – materiał powielony.

² Por. <<http://www.sluzbazdrowia.com.pl>> 10.02.2013.

komórkach organizacyjnych oraz wykrywać zagrożenia (nadwykonania, niewykonania wykraczające poza granice bezpieczeństwa) z wyprzedzeniem, co stwarza możliwość do podejmowania skutecznych działań korygujących (tabela 2).

Tab. 2. Przykładowe założenia do rocznego wykonania kontraktu z NFZ przez wybrany oddział szpitalny

Kategorie modelu	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
LC – linia centralna – model, zgodny z prognozą	11,67%	23,33%	35,00%	43,33%	51,67%	60,00%	66,67%	73,33%	80,00%	86,67%	93,34%	100,00%
GLK – górna linia kontrolna	17,67%	29,33%	41,00%	49,33%	57,67%	66,00%	72,67%	79,33%	86,00%	92,67%	99,34%	105,00%
DLK – dolna linia kontrolna	6,67%	18,33%	30,00%	38,33%	45,67%	53,00%	57,67%	65,33%	76,00%	83,67%	91,34%	98,00%
GLO – górna linia ostrzegawcza	15,67%	27,33%	39,00%	47,33%	55,67%	64,00%	70,67%	77,33%	84,00%	90,67%	97,34%	103,00%
DLO – dolna linia ostrzegawcza	9,67%	21,33%	33,00%	40,33%	48,67%	57,00%	61,67%	69,33%	78,00%	85,67%	92,34%	99,00%

Źródło: Materiały wewnętrzne – opracowane pod kierownictwem autora.

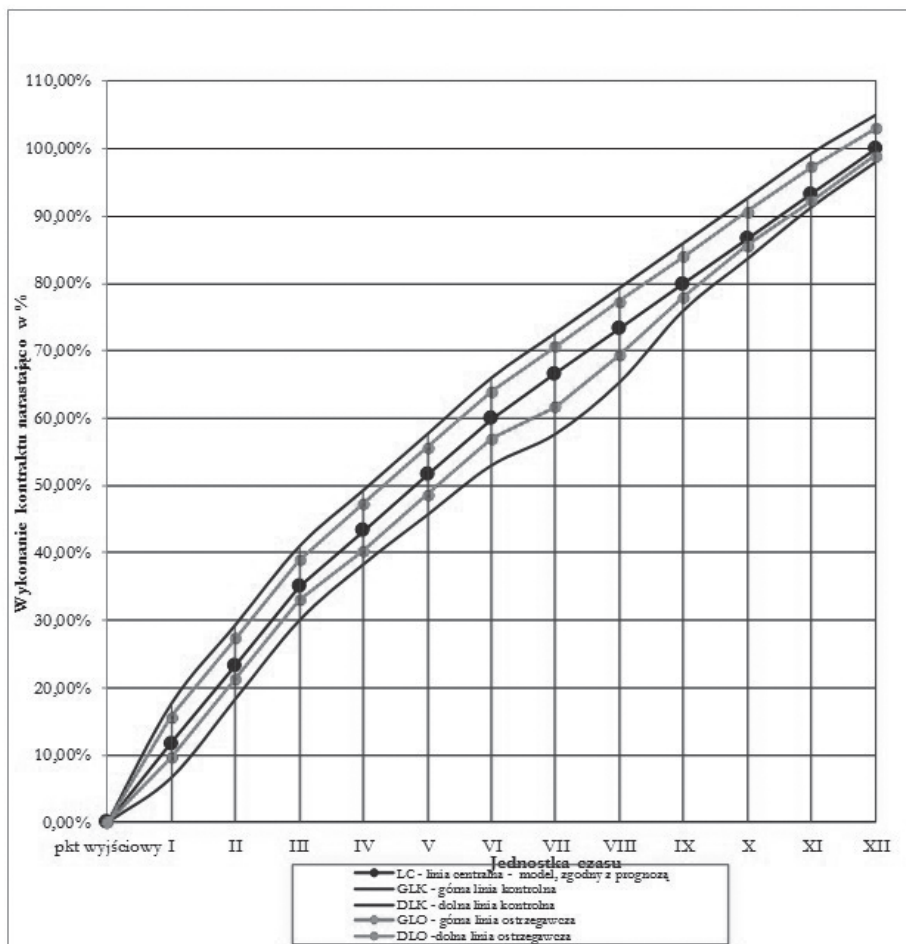
W takim wypadku karty kontrolne naniesione są na wykresy graficzne, składające się z następujących linii:

- LC – linia centralna – oznacza wykonanie kontraktu (proces), zgodne z określoną przez NFZ wartością,
- GLO – górna linia ostrzegawcza – służy do ostrzegania o grożącym wyjściu procesu poza granice kontrolne (tj. GLK),
- DLO – dolna linia ostrzegawcza – służy do ostrzegania o grożącym wyjściu procesu poza granice kontrolne (tj. DLK),
- GLK – górna linia kontrolna – oznacza maksymalne dopuszczalne nadwykonanie w granicach bezpieczeństwa,
- DLK – dolna linia kontrolna – oznacza minimalne, dopuszczalne niewykonanie w granicach bezpieczeństwa.

Wykonanie kontraktu przy zastosowaniu kart kontrolnych monitorowane jest przez komórkę organizacyjną odpowiedzialną za nadzór nad wykonaniem konkretnych procedur medycznych w okresach miesięcznych lub częściej.

W wypadku przekroczenia przez dany oddział/poradnię/pracownię/zakład progu GLO lub DLO wyspecjalizowana jednostka informuje o tym fakcie ordynatorów/kierowników właściwych komórek organizacyjnych. Ci natomiast, po uzyskaniu konkretnych informacji, podejmują stosowne działania w celu przywrócenia poziomowi realizacji kontraktu zgodnie z określoną przez NFZ wartością (wykres 2).

Wyk. 2. Model graficzny przykładowej karty kontrolnej dla wybranego oddziału szpitalnego



Źródło: Materiały wewnętrzne – opracowane pod kierownictwem autora.

Przy powiązaniu nadzoru nad realizacją kontraktu z systemem premiowym przekroczenie progów GLO lub DLO, określone np. pomiarem półrocznym (w połowie i na koniec roku), może stanowić podstawę do ograniczenia lub pozbawienia kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych premii. Uwzględniając uwarunkowania publicznej służby zdrowia, przekroczenie proggu GLO może być dopuszczalne w wypadku udzielania świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia (art. 15 Ustawy o działalności

lecniczej) lub gdy obowiązek udzielenia świadczenia zdrowotnego wynika z obowiązujących przepisów prawa. W takim wypadku na ordynatorze/kierowniku komórki organizacyjnej spoczywa obowiązek udokumentowania konieczności udzielenia takiego świadczenia zdrowotnego stosownymi wpisami w dokumentacji medycznej i statystycznej (rozliczeniowej).

Nadzór nad realizacją kontraktu za pomocą kart kontrolnych, poza wymiarem ekonomicznym, posiada również poważny walor społeczny. Kontrola bieżąca tzw. nadwykonań oraz działania korygujące w tym zakresie pomagają chronić szpitale przed ryzykiem nagłego ograniczenia lub całkowitego zakazu przyjmowania pacjentów wynikającego z przekroczenia kontraktu z NFZ. Karty pozwalają lepiej, z wyprzedzeniem, planować limity przyjęć na oddział w danym roku kalendarzowym oraz na pozostawienie kierownictwu poszczególnych oddziałów określonego marginesu na tzw. nagłe przypadki.

Zakończenie

Współczesność wymusza na organizacjach stosowanie coraz wyższych standardów w zakresie identyfikowania problemów związanych z realizacją procedur, ich eliminacji oraz zapobiegania nieprawidłowościom w przyszłości.

Zarówno powyżej opisane zagrożenia, jak i niekorzystna kondycja finansowa wielu szpitali publicznych determinują konieczność podejmowania działań, które w szybkim czasie mogłyby przyczynić się do uzdrowienia zaistniałej sytuacji. Oprócz wielu czynników zewnętrznych, takich jak zależność funkcjonowania podmiotów od uzyskanego kontraktu z Narodowego Funduszu Zdrowia czy częste niedoszacowanie lub przeszacowanie wartości punktowej na poszczególne procedury medyczne, co ogólnie wpływa a priori na funkcjonowanie poszczególnych oddziałów szpitalnych, do istotnych zaliczyć należy również efektywność pracy kadry zarządzającej. Według zapisów ustawy o działalności leczniczej za sytuację w podmiocie odpowiada jednoosobowo dyrektor szpitala. Nie bez znaczenia jest więc delegowanie odpowiedzialności w dół – na kierowników/ordynatorów oddziałów, tak aby aktywniej i kreatywniej włączali się w działania na rzecz podmiotu publicznego.

Ze względu na krótki okres funkcjonowania opisywanego narzędzia, monitorowanego w okresach miesięcznych poprzez karty aktualnego poziomu realizacji procedur przez poszczególne oddziały szpitala, brak jest jeszcze podstaw do sformułowania choćby ogólnych wniosków na temat skuteczności wdrożenia. System powiązany z comiesięcznym monitoringiem kosztów realizacji kontraktu oraz z systemem półrocznych premii dla kierowników/ordynatorów oddziałów, które m.in. są uzależnione od realizacji przez poszczególne oddziały limitów określonych w kartach kontrolnych (w wymiarze punktowym oraz kwotowym). Dlatego wstępne wnioski mogą się pojawić dopiero po pierw-

szym półroczu, a pełniejsze – po zakończeniu roku kalendarzowego oraz rozliczeniu aktualnie realizowanego kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Bibliografia

Asaka T., Ozeki K., *Handbook of Quality Tools: The Japanese Approach*, Productivity Press, Cambridge 1990.

Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, PWN, Warszawa 2005.

Myszewski J.M., *Po prostu jakość*, WPiA, Warszawa 2009.

<<http://www.rynekzdrowia.com.pl>>.

Andrzej Michaluk

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki
we Wrocławiu

Stanisława Ostasiewicz

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki
we Wrocławiu

Ryszard Kryszewski–Jasiński

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki
we Wrocławiu

Modele kształcenia podchorążych w szkołach oficerskich na kierunkach menedżerskich w zakresie przedmiotów ilościowych w latach 1995–2012

**Education models in quantitative subjects for officer cadets
management studies in the polish military academies
from 1995 to 2012**

Abstract:

The article presents the basic conditions of research on the development of procedures for improving the teaching of mathematics, statistics, econometrics, operations research, etc., called quantitative subjects.

For this purpose officer cadets education models, which were applied in the Wrocław military academies from the period 1995-2012 has been presented. Based on the complex of military education system authors pay attention to the conditions of curriculum modifications and its impact on the later officer careers in military units.

Key-words: teaching of mathematics and quantitative subjects; military academy; officer's career

Wstęp

Nauczanie przedmiotów matematycznych, statystycznych, ale także ekonometrycznych, badań operacyjnych itp. stanowi duże wyzwanie dla każdej uczelni kształcącej studentów na kierunkach menedżerskich. „Zła opinia” powszechnie towarzysząca edukacji matematycznej uczniów już w szkołach podstawowych nie pomaga w rozwijaniu ich zainteresowań wiedzą w tym zakresie. Słaba znajomość matematyki, ale także negatywne postawy i zachowania wobec potencjalnych zastosowań wiedzy i umiejętności w tym zakresie, sprawiają dużą trudność w pokonaniu barier formułowanych dla tych przedmiotów w szkołach wyższych na kierunkach menedżerskich. Wielokrotne modyfikacje systemu szkolnictwa w Polsce przejawiały się zmianami podejścia do nauczania przedmiotów ścisłych w szkołach wszystkich szczebli. Mieliśmy zatem do czynienia z okresami, kiedy matematyka była realizowana w mocno ograniczonym zakresie i nie istniała konieczność jej zaliczenia na egzaminie maturalnym. Powrót matematyki jako przedmiotu obowiązkowego na egzaminie maturalnym nastąpił w roku 2010 po ponad 20-letniej nieobecności. W powszechnej opinii zmieniło to niewiele w umiejętnościach kandydatów na studia wojskowe.

Problem jest tym poważniejszy, że standardy programowe wprowadzone przez MNiSzW na wszystkich kierunkach studiów wprowadziły obok matematyki także inne przedmioty ilościowe, jak statystyka, ekonometria, badania operacyjne itp., których skuteczna realizacja jest z oczywistych powodów niemożliwa bez umiejętności, jakie winni posiadać absolwenci szkół średnich. Problem ten jest nadal aktualny w kontekście stosowania Krajowych Ram Kwalifikacji [zob. Chmielecka 2010], a które wg Kraśniewskiego winny stanowić „zrozumiały w kontekście krajowym i międzynarodowym opis kwalifikacji zdobywanych w systemie szkolnictwa wyższego w danym kraju” [Kraśniewski 2011, s. 10].

Analiza potrzeb Sił Zbrojnych RP na odpowiednio wykwalifikowane kadry oficerskie jest stałym zadaniem szkół wojskowych i ma na celu odpowiednie dopasowanie systemów edukacyjnych do potrzeb przyszłego pola walki, bowiem źródłem zasobów kadrowych dla wojsk jest wyłącznie szkolnictwo wojskowe. Od efektów jego kształcenia zależy zatem realny poziom kompetencji żołnierzy.

Szkolnictwo wojskowe przechodziło w ostatnich 20 latach burzliwe zmiany, spowodowane redukcją stanów osobowych Sił Zbrojnych RP z liczby ok. 400 tys. żołnierzy do ok. 100 tys. w pełni zawodowej armii. W konsekwencji zmniejszono liczbę WSO, kształcących kandydatów na oficerów z 11 w drugiej połowie XX w. do 2 aktualnie. Zwłaszcza redukcje jednostek szkolnictwa wojskowego dla najliczniejszej części Sił Zbrojnych RP, jaką są Wojska Lądowe.

we (Land Forces), były niezwykle skomplikowane, bowiem liczba specjalności wojskowych jest znaczna i mocno zróżnicowana. Mamy tu bowiem oficerów o specjalnościach ogólnowojskowych, artylerii, zmechanizowanych, pancernych, aeromobilnych, jak również specjalistów wojsk OPL, drogowo-mostowych, łączności, saperów, logistyki, informatyki itp. Dla każdej z nich w przeszłości funkcjonowała odpowiednia kierunkowa WSO.

Od 1990 r. zaczęto integrować programy w ten sposób, że oparto je na koncepcji równoległej realizacji dwóch nurtów kształcenia cywilnego i wojskowego. Cywilny, z uwagi na korelacje dowodzenia i zarządzania, orientowano na zarządzanie (WSO w Toruniu i Wrocławiu). Miało to doprowadzić do porównywalności dyplomów absolwentów uczelni wojskowych z dyplomami uczelni cywilnych. WSO we Wrocławiu zaczęła współpracować z Politechniką Wrocławską, a WSO w Toruniu z UMK. WSO w Poznaniu, kształcąca kandydatów dla wojsk pancernych i logistyki, orientowała swoje cywilne studia na pedagogikę, współpracując z UAM. Dzięki temu nie tylko modyfikowano programy kształcenia, lecz także szerzej zatrudniano cywilnych nauczycieli akademickich.

Wymiar kształcenia podchorążych w zakresie przedmiotów ilościowych jest stosunkowo mały. Zajmują one zaledwie mniej więcej 5% ogółu treści kształcenia, ale ich wpływ na właściwe zrozumienie i efektywne stosowanie treści i procedur specjalistycznych jest nie do przecenienia. Współczesny dowódca musi stosować techniki i narzędzia statystyki, optymalizacji, oceny ryzyka itp. jeśli chce uzyskać przewagę na polu walki. Bez odpowiednich metod kształcenia, obejmujących także zmianę negatywnych postaw wobec tych przedmiotów, nie dokonamy wyraźnego postępu edukacyjnego i cywilizacyjnego. Podjęte aktualnie badanie ma na celu tę edukację usprawnić.

Celem badania jest określenie kierunków i metod kształcenia kandydatów na oficerów dla wojsk lądowych w Siłach Zbrojnych RP, szczególnie w zakresie przedmiotów ilościowych. W pierwszym etapie zwrócono się do absolwentów wrocławskiej WSO, począwszy od promocji w roku 2000, o ocenę potrzeb i przydatność treści kształcenia z matematyki, statystyki, badań operacyjnych itp. w praktyce służbowej na pierwszym i kolejnych stanowiskach służbowych. Z uwagi na występującą różnorodność wariantów edukacji kandydatów na oficerów w latach 1995–2012 w pierwszym etapie badań skupiono się na identyfikacji różnych modeli kształcenia i ocenie ich skuteczności, co zaprezentowano w niniejszej publikacji. Artykuł zawiera także niezbędne informacje o strukturze i treściach kształcenia z przedmiotów ilościowych na kierunku zarządzanie w kolejnych latach.

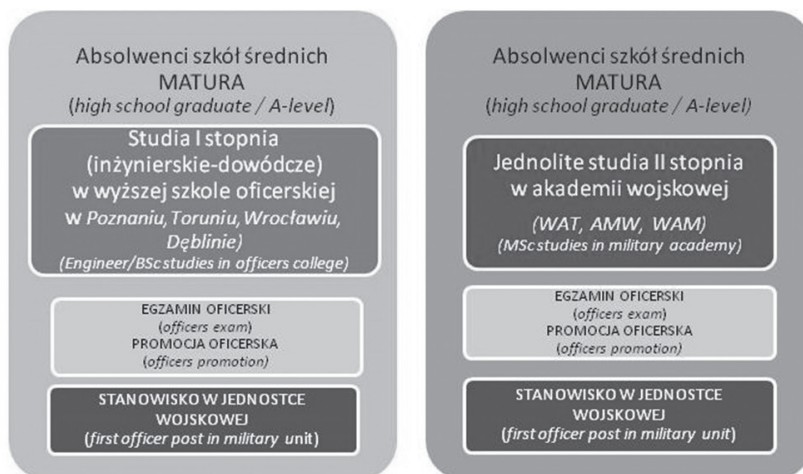
System kształcenia kandydatów na oficerów

Kiedy powołano WSO, mające przygotowywać kadry dla potrzeb Sił Zbrojnych RP, zorientowano programy kształcenia głównie na wiedzę specjalistyczną i praktyczną niezbędną oficerom w praktyce służbowej. Niewielka liczba zajęć z takich przedmiotów jak matematyka, fizyka czy humanistycznych i menedżerskich nie były w stanie zmienić ogólnego (wojskowego) profilu kształcenia. Dopiero po 1990 zaczęto wdrażać porównywalność dyplomów absolwentów WSO z tymi, jakie otrzymywali absolwenci uczelni cywilnych. Było to spowodowane głównie trudnościami w funkcjonowaniu wielu byłych oficerów na rynku pracy, gdyż ich dyplomy nie miały szerszego zastosowania.

Od 1990 r. dwie WSO we Wrocławiu ukierunkowały swoje programy na zarządzanie (dla kandydatów do wojsk zmechanizowanych) i na budownictwo (dla kandydatów do inżynierii wojskowej). Analogiczne działania podjęto w także w innych WSO w kraju. Kształcenie trwało cztery lata i miało charakter studiów inżynierskich.

Od roku 1994 liczba szkół oficerskich, kształcących kandydatów dla Wojsk Lądowych, zmalała do trzech. We Wrocławiu po połączeniu dwóch WSO powstały dwa wydziały (Wojsk Zmechanizowanych i Inżynierii Wojskowej). Nazwy te w pełni oddają charakter realizowanego w nich kształcenia. Kwestie kierunku studiów nadal pozostawały drugorzędne. Na Wydziale Inżynierii Wojskowej kształcono na kierunkach inżynierskich: budownictwo, specjalność budowa dróg i mostów, oraz chemia, specjalność chemia instrumentalna, po likwidacji WSO w Krakowie. Na Wydziale Wojsk Zmechanizowanych prowadzono studia na kierunku zarządzanie, specjalność dowodzenie pododdziałami zmechanizowanymi. Studia te zainicjowały współpracę WSO z wydziałami: budownictwa, informatyki i zarządzania oraz chemii Politechniki Wrocławskiej. System wyższego szkolnictwa wojskowego w tym okresie ilustruje rysunek 1.

Rys. 1. Model kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych (oficerów) obowiązujący do roku 2004



Źródło: opracowanie własne.

Należy zwrócić uwagę, że pewien komponent kadr oficerskich był przygotowywany także w uczelniach wojskowych o statusie akademickim. I tak Wojskowa Akademia Techniczna (WAT) kształciła specjalistów inżynierów dla wojsk łączności, obrony przeciwlotniczej, informatyki, logistyki (mechanika, mechatronika, uzbrojenie) i in. Wojskowa Akademia Medyczna (WAM) kształciła lekarzy dla wojskowej służby zdrowia, stopniowo wchodząc w okres swojej likwidacji. Jedynie Akademia Marynarki Wojennej (AMW) i Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie (WSOSP) utrzymywały swoje status quo, równocześnie znacznie redukując liczbę podchorążych.

Początek XXI w., wejście Polski do struktur NATO i UE to okres dalszych reform szkolnictwa wojskowego. Z powodu głębszych redukcji stanów osobowych Sił Zbrojnych RP i rezygnacji z powszechnego poboru oraz transformacji wojska na armię zawodową od roku 2001 wstrzymano nabór kandydatów do WSO we Wrocławiu, Poznaniu i Toruniu. Okres likwidacji tych szkół trwał aż do roku 2004, kiedy ostatni absolwenci otrzymali stopień podporucznika.

Od roku 2003 Ministerstwo Obrony Narodowej zmieniło system kształcenia kadr oficerskich w ten sposób, aby wykorzystać cywilnych absolwentów studiów drugiego stopnia, których po specjalistycznym przeszkoleniu wojskowym kierowano do służby w jednostkach wojskowych. Podstawowym kryterium wprowadzenia tego rozwiązania były redukcje kosztów. W tym celu powołano we wrocławskiej WSO Studium Oficerskie, które w 2003 r. rozpoczęło roczne szkolenie specjalistyczne dla absolwentów uczelni cywilnych. Kandy-

datów dobierano w ten sposób, by ich kompetencje korelowały z potrzebami poszczególnych rodzajów wojsk. Kryteriami naboru była też wysoka sprawność fizyczna (test sprawności) i bardzo dobra znajomość języka angielskiego.

Likwidacja szkół oficerskich stała się faktem, jednak liczne głosy krytyki i brak spójnej koncepcji reformy w resorcie ON sprawiły, że przyjęto pewien wariant „przejściowy”, powołując, w miejsce trzech zlikwidowanych WSO (Poznań, Toruń Wrocław), nową Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Lądowych (WSOWL) we Wrocławiu (The gen. T. Kościuszko Military Academy of Land Forces). Nabór kandydatów na studia w roku 2004 rozpoczął nowy etap reformowania systemu kształcenia oficerów (rysunek 2).

Ponieważ nowo powołana WSOWL nie posiadała uprawnień do prowadzenia studiów II stopnia, zawarto porozumienie z Wydziałem Informatyki i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej na wspólną realizację programu, który był w dużym stopniu integrowany z kierunkiem zarządzanie i marketing. Począwszy od roku 2004 podchorążowie – kandydaci na oficerów – studiowali 5 lat i w tym czasie zrealizowali studia cywilne II stopnia oraz ukończyli specjalistyczne szkolenie wojskowe. W tym systemie studiowały tylko dwa roczniki studentów (z naboru 2004 i 2005). Już w roku 2006 po raz kolejny wstrzymano rekrutację do WSOWL i rozpoczęto jej ponowną likwidację. Studenci ukończyli licencjat w WSOWL, a studia II stopnia kontynuowali na Politechnice Wrocławskiej. Tak więc roczniki absolwentów 2009 i 2010 otrzymały tytuł magistra i równocześnie absolwenta PWiR. W tym czasie realizowano szkolenie w ramach Studium Oficerskiego, po którym absolwenci otrzymywali dyplom ukończenia i promocję oficerską.

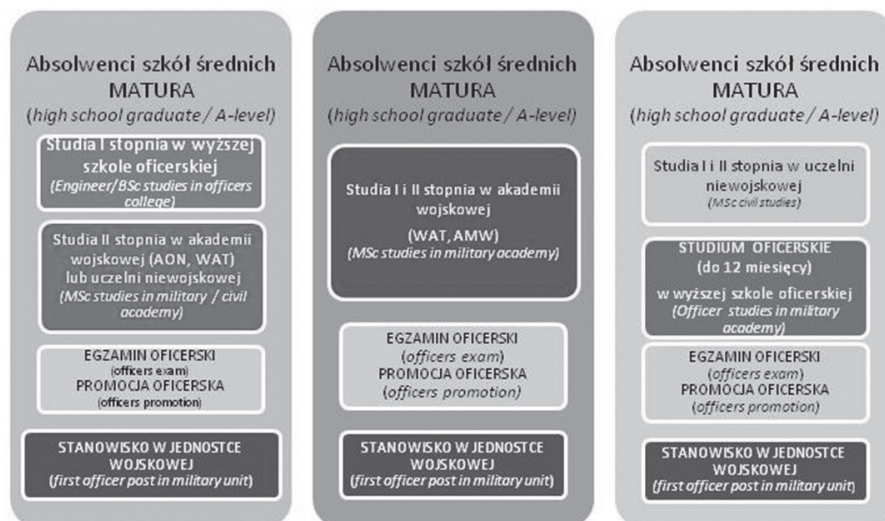
W roku 2007, po rocznej przerwie w naborze, rozpoczęto nową rekrutację kandydatów na oficerów do WSOWL we Wrocławiu. Nowy program kształcenia zakładał trzyletnie studia I stopnia na kierunku zarządzanie, po których podchorążowie rozpoczynali studia II stopnia na tym kierunku, a następnie także na nowo uruchomionym kierunku bezpieczeństwo narodowe. Pierwsi absolwenci w tym systemie opuścili mury uczelni w roku 2012. Od tej pory system kształcenia kandydatów na oficerów jest realizowany w wariantach przedstawionych na rysunku 3.

Obok studentów studiów I i II stopnia we WSOWL do wojsk kierowani są również absolwenci Wojskowej Akademii Technicznej (WAT) (Military University of Technology), Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych (WSOSP) (Polish Air Force Academy) w Dęblinie oraz Akademii Marynarki Wojennej (AMW) (The Naval Academy) w Gdyni.

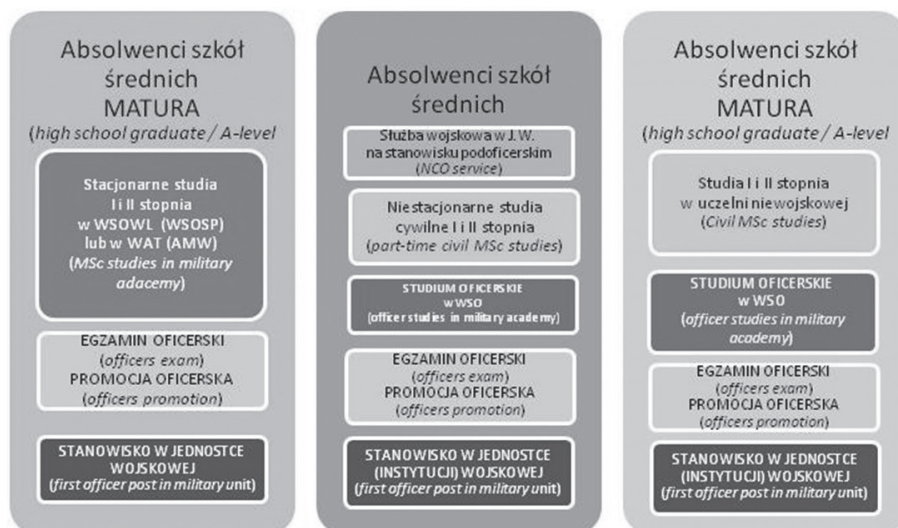
Profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP otworzyła możliwość ubiegania się o status oficera także tym podoficerom zawodowym (NCO), którzy ukończyli

studia wyższe II stopnia we własnym zakresie. Mogą się oni ubiegać o status oficera poprzez ukończenie Studium Oficerskiego dla podoficerów, które trwa odpowiednio krócej. Ilustruje to wariant środkowy na rysunku 3.

Rys. 2. Modele (przejściowe) kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych (oficerów) w latach 2004–2007)



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Aktualne modele kształcenia kandydatów na oficerów

Źródło: opracowanie własne.

Programy kształcenia podchorążych wojsk lądowych

Studia dla kandydatów na oficerów (*officer cadets*) miały pierwotnie charakter inżynierski. Charakteryzowało się to znaczącą liczbą przedmiotów technicznych i techniczno-specjalistycznych, zorientowanych na eksploatację sprzętu i uzbrojenia wojskowego. Od 1990 r. we wrocławskiej WSO rozpoczęto studia dowódcze ukierunkowane na zarządzanie, a począwszy od roku 1995, po połączeniu Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Zmechanizowanych i Wyższej Szkoły Oficerskiej Inżynierii Wojskowej w Wyższą Szkołę Oficerską im. Tadeusza Kościuszki (The Tadeusz Kościuszko Military Academy) na Wydziale Wojsk Zmechanizowanych (Mechanized Infantry Department) realizowano kierunek studiów zarządzanie o specjalności dowodzenie pododdziałami zmechanizowanymi.

Do roku 2001, kiedy zatrzymano nabór kandydatów do WSO we Wrocławiu i rozpoczęto jej sukcesywną likwidację, funkcjonowały dwie edycje programów kształcenia: edycja '95 i edycja '98. Przedstawiono je w tabelach 1 i 2. Ukazują one ówczesne poglądy na model kształcenia kadr oficerskich na podstawie przedmiotów wojskowych i wojskowo-specjalistycznych. Przedmioty cywilne z zakresu kierunku studiów stanowiły niewielką część programu. Charakterystyczną cechą programów była znaczna liczba godzin zajęć z kultury fizycznej oraz języka angielskiego, co wynikało ze specyfiki służby wojskowej. Struktura programu kształcenia przedstawiała się jak na rysunku 4.

Rys. 4. Struktura programu kształcenia w Wyższej Szkole Oficerskiej

Źródło: opracowanie własne.

Program edycji '95 to 4100 godzin zajęć, gdzie uwzględniono nast. liczbę dni przeznaczonych na:

- zajęcia programowe – 691;
- samokształcenie – 100;
- seminaria dyplomowe – 24;
- sesje egzaminacyjne – 57;
- praktyki zawodowe w jednostkach wojskowych – 82.

Program kształcenia obowiązujący od 1998 r. to 3970 godzin zajęć, gdzie uwzględniono następującą liczbę dni przeznaczonych na:

- zajęcia programowe – 638;
- samokształcenie – 131;
- seminaria dyplomowe – 20;
- sesje egzaminacyjne – 58;
- praktyki zawodowe w jednostkach wojskowych – 82.

Tab. 1. Program kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie – edycja 1995

	Godz.		Godz.
DZIAŁ OGÓLNY	1546	DZIAŁ KIERUNKOWY	1036
Poddział humanistyczny	954	Poddział ogólnowojskowy	494
Pedagogika	62	Kultura fizyczna	388
Historia wojskowości	48	[...]	
Podst. nauki o polityce	48	Poddział ogólnodowódczy	238
Komunikacja społeczna	32		
Język obcy kontynuowany	344	Poddział ogólnozawodowy	270
Język obcy podstawowy	108	Podst org. i zarządzania	62
[...]		Techn. przetwarzania danych	32
Poddział ogólnokształcący	592	Informatyczne sys. zarządzania	32
Matematyka	192	Inżynieria systemów	60
Fizyka	112	[...]	
Grafika inżynierska i komp.	64	DZIAŁ SPECJALISTYCZNY	1552
Podst. użytkowania komput.	32	Poddział techniczno-specjalny	284
[...]		Poddział techniczno-wojsk.	386
		Poddział taktyczny	882

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 1995].

W stosunku do poprzedniej wersji zwiększono wymiar j. angielskiego, co było niezbędne z uwagi na służbę polskich oficerów w strukturach NATO.

Tab. 2. Program kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie – edycja 1998

	Godz.		Godz.
DZIAŁ OGÓLNY	1534	DZIAŁ KIERUNKOWY	950
Poddział humanistyczny	1060	Poddział ogólnowojskowy	478
Historia wojskowości	44	Kultura fizyczna	372
Język obcy kontynuowany	120	[..]	
Język angielski	480	Poddział ogólnodowódczy	234
Psychologia	44	Teoria dow. pododd.	46
Ekonomia	46	[...]	
[...]		Poddział ogólnozawodowy	238
Poddział ogólnokształcący	474	Podstawy organ. i zarządzania	62
Matematyka	164	Inform. syst. zarządzania	32
Fizyka	100	Inżynieria systemów	60
[...]		Woj. zastosowania badań operac.	32
		DZIAŁ SPECJALISTYCZNY	1486
		Poddział techniczno-specjalny	248
		Poddział techniczno-wojsk.	386
		Poddział taktyczny	852

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 1998].

Przedmioty ilościowe w programach kształcenia

Obiektem zainteresowania Zespołu Badawczego na Wydziale Zarządzania w 2013 r. są przedmioty ilościowe i sposób ich realizacji w programach kształcenia WSO we Wrocławiu od 1995 do 2012 r. Uważamy, że kształtują one nie tylko wiedzę ogólną absolwenta, umożliwiającą rozwiązywanie określonych problemów w praktyce dowódczej, ale przede wszystkim kształtują wiedzę proceduralną i procesualny styl rozumowania, wspomagając rozwiązywanie złożonych problemów dzięki poznanym metodom. Kwestie te nie będą szerzej rozwijane.

Zespół poddał analizie następujące programy kształcenia na kierunku zarządzanie (także zarządzanie i marketing) realizowane w WSO:

- Edycji 1995 – absolwenci od roku 1999,
- Edycji 1998 – absolwenci od roku 2002;
- Edycji 2004 – absolwenci od roku 2009;
- Edycji 2007 – absolwenci od roku 2012.

W programie Edycji '95 na kierunku zarządzanie funkcjonował jeden przedmiot będący obiektem zainteresowania zespołu, tj. matematyka, który stanowił 4,7% ogółu zajęć programowych.

Łączny wymiar zajęć z matematyki to 192 godz. Treści nauczania zawarto w tabeli 3.

Tab. 3. Treści kształcenia z przedmiotu matematyka w programie kształcenia Edycji '95

Lp.	Tematyka zajęć	Godz.
1.	geometria analityczna	20
2.	funkcje jednej zmiennej	44
3.	rach. całkow. funkcji jednej zmiennej	44
4.	równ. różniczkowe	20
5.	wybr. zagadnienia algebry	30
6.	rachunek prawdopodobieństwa	6
7.	mierniki statystyczne z wykorzystaniem komputera	12
8.	rozkłady zmiennej losowej	12
9.	metody wnioskowania statystycznego z wyk. komputera	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 1995].

W programie Edycji '98 na kierunku zarządzanie funkcjonowały dwa przedmioty będące obiektem analiz zespołu, tj. matematyka i wojskowe zastosowania badań operacyjnych. Stanowiły one 4,9% ogółu zajęć.

Liczba zajęć z matematyki to 164 g., które realizowano w sposób ukazany w tabeli 4.

Tab. 4. Tematyka zajęć z przedmiotu matematyka w programie kształcenia Edycji '98

Lp.	Tematyka zajęć	Godz.
1.	geometria analityczna i liczby zespolone	20
2.	badanie funkcji jednej zmiennej	40
3.	rachunek całkow. funkcji jednej zmiennej	44
4.	równania różniczkowe	16
5.	wybrane zagadnienia algebry	10
6.	rachunek prawdopodobieństwa	6
7.	rozkłady zmiennej losowej	16
8.	mierniki statystyczne z wyk. komputera	6
9.	statystyczna analiza danych z wyk. komputera	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program..., 1998]

Wojskowe zastosowania badań operacyjnych to 32 godz. zajęć. Treść zajęć ukazano w tabeli 5.

Tab. 5. Tematyka zajęć z przedmiotu wojskowe zastosowanie badań operacyjnych w programie kształcenia Edycji '98

Lp.	Tematyka zajęć	Godz.
1.	wstęp do badań operacyjnych	20
2.	programowanie liniowe	40
3.	programowanie sekwencji	44
4.	grafy i sieci	16
5.	problem przegrupowania wojsk	10
6.	elementy teorii gier i optymalizacji wielokryterialnej	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 1998].

W odróżnieniu od programów 4-letnich studiów inżynierskich na kierunku zarządzanie programy realizowane od roku 2004 były studiami dwustopniowymi – 3-letni licencjat i 2-letnie studia magisterskie. Wykorzystanie doświadczeń Politechniki Wrocławskiej skutkowało nowymi treściami kształcenia z przedmiotów menedżerskich przy zachowaniu wojskowych treści specjalistycznych. Łączny wymiar zajęć 5-letnich studiów wynosił 5888 godzin. Wybrane przedmioty ilościowe ukazano w tabeli poniżej.

Tab. 6. Przedmioty ilościowe w programie kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie i marketing Edycji 2004

Lp.	Przedmioty ilościowe	Godz.
1.	matematyka I i II	90
2.	ekonometria I i II	60
3.	statystyka	75
4.	prognozowanie i symulacje	45
5.	badania operacyjne	60

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 2004].

Przedmioty ilościowe w programie Edycji 2004 to 5,6% ogółu zajęć.

W roku 2007 rozpoczęto w WSOWL ponownie studia I stopnia na Wydziale Zarządzania na kierunku zarządzanie, ale po ich zakończeniu w 2010 r. kontynuowano studia II stopnia nie na Wydziale Zarządzania, ale na nowo powołanym Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie na kierunku bezpieczeństwo narodowe. Spowodowane to było brakiem uprawnień Wydziału Zarządzania do prowadzenia studiów II stopnia.

Tab. 7. Przedmioty ilościowe w programie kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie Edycji 2007

Lp.	Przedmioty ilościowe	Godz.
1.	matematyka I i II	120
2.	statystyka opisowa wspomagana komputerem	60
3.	analiza danych w zarządzaniu	30
4.	podstawy ekonometrii	30
5.	optymalizacja procesu dowodzenia	30
6.	fakultet: matematyka ekonomiczna	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program... 2007].

Przedmioty ilościowe w Programie Edycji 2007 to już 300 godz. tj. 8,6% ogółu zajęć.

Zakończenie

Podjęte w WSOWL badania efektywnościowe, choć ograniczone jedynie do przedmiotów ilościowych, wychodzą naprzeciw oczekiwaniom na skuteczny i racjonalnie uzasadniony (mniej intuicyjny) program kształcenia kandydatów na oficerów Wojsk Lądowych. W okresie dynamicznych zmian struktur szkolnictwa wojskowego, jak się wydaje, nadal niezakończonych [zob. Informacja 2009 oraz Wizja 2008], trudno podejmować szersze badania nad efektywnością studiów. Brak zainteresowania Ministerstwa Obrony Narodowej projektowaniem rozwiązań edukacyjnych opartych na rzetelnych wynikach badań, nie zwalniają uczelni ze stałej troski nad dostosowywaniem swoich programów do potrzeb przyszłej służby wojskowej.

Powiązanie modeli kształcenia w WSO z przebiegiem późniejszych karier absolwentów wydaje się w pełni zasadne i potrzebne, nawet jeśli członkowie zespołu mają świadomość, jak wielu oficerów na wysokich stanowiskach miało mierne oceny z matematyki i innych przedmiotów ścisłych. Być może czas już te stereotypy zmieniać.

Bibliografia

Informacja o planowanych zmianach dyslokacyjnych wynikających z programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2007–2012 (2009), Szt. Gen. WP, Warszawa.

Kraśniewski A. (2011), *Jak przygotowywać programy kształcenia zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego?*, Wyd. Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

Program kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie (1995), WSO im. T. Kościuszki we Wrocławiu.

Program kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie (1998), WSO im. T. Kościuszki we Wrocławiu.

Program kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie i marketing (2004), WSOWL im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu.

Program kształcenia podchorążych na kierunku zarządzanie (2007), WSOWL im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu.

Bibliografia elektroniczna

Chmielecka E. (red.) (2010), *Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, <http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/fundusze_europejskie/PO_KL/KRK/20101105_Ramy_kwalifikacji_dla_szk_wyysz_165x235_int.pdf> 22.02.2013.

Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030 (2008), <http://www.wp.mil.pl/pliki/File/Wizja_SZRP_2030.pdf> 24.02.13.

Marian Oliński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Efekty wspierania przedsiębiorczości społecznej na przykładzie warmińsko-mazurskich spółdzielni socjalnych

The effects of promoting social entrepreneurship on the example of Warmia and Mazury cooperatives

Abstract:

Social cooperatives are regarded as a classic example of a social enterprise. They often are the recipients of public support in the form of investment grants. Therefore, they should be evaluated in terms of the impact they have on the local economy. The purpose of this study is to assess the impact of Warmia and Mazury cooperatives on the local economy through spending their financial resources. This evaluation was performed using the so-called Local Multiplier 3 (LM3). The subject of the study was eight cooperatives, operating in the Warmia and Mazury region (all of them were founded in 2012). Due to the fact that most of the received funds (public investment grants) were spent on the local market, the effects of this impact should be considered as positive.

Key-words: social cooperatives, social enterprises, Local Multiplier 3, public support

Wstęp

W Europie pojęcie przedsiębiorstwa społecznego zaczęło rozpowszechniać się na początku lat 90. Już w 1991 r. włoski parlament przyjął ustawę tworzącą określoną formę prawną dla spółdzielni socjalnych – uważanych przez wielu za sztandarowy przykład przedsiębiorstwa społecznego. Podmioty te zanotowały niezwykle wzrost w gospodarce włoskiej (zarówno w sensie liczby funkcjonujących podmiotów, jak i ich udziału w gospodarce) [Defourny, Nyssens 2006,

ss. 3–26]. Polskie spółdzielnie socjalne funkcjonują na podstawie przepisów ustawy o spółdzielniach socjalnych z 27 kwietnia 2006 r. (choć samo pojęcie „spółdzielnia socjalna” pojawiło się w polskim prawie w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Wzorując się na rozwiązaniach włoskich, podmioty te mają łączyć działalność gospodarczą z integracją społeczną i zawodową członków – np. osób niepełnosprawnych lub doświadczających trudności na rynku pracy. Jak zauważył Głuszak [2011, ss. 40–45], spółdzielnia socjalna jest z jednej strony obiecująca, z drugiej strony zaś – zastanawiająca. Obiecująca, gdyż jest pomysłem na aktywizację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – bezrobotnych, niepełnosprawnych itd. Założyć ją może minimum 5 osób (lub 2 podmioty posiadające osobowość prawną), co najmniej 3 osoby w niej pracujące muszą pochodzić z grup ww. osób. Zastanawiająca, gdyż spółdzielnie cały czas borykają się z różnorodnymi problemami. Dużo spółdzielni powstałych dzięki wsparciu Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL rozpadło się, pozostałe w większości przeżywają kryzys [Jachimowicz i in. 2011, ss. 40–45]. Niemniej dynamika powstawania nowych spółdzielni socjalnych w Polsce jest wysoka. Na koniec 2009 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było 187 spółdzielni socjalnych, w roku 2010 było to już 276 spółdzielni, a z końcem 2011 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym figurowały 402 spółdzielnie socjalne [Informacja... 2012, s. 7]. Mamy więc do czynienia z 50-proc. wzrostami w każdym z omawianych lat. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest możliwość uzyskania wsparcia na nowo tworzone spółdzielnie. Wsparcie to uruchomione zostało zarówno w ramach środków Funduszu Pracy, jak i w ramach funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Ma ono charakter i pozafinansowy (głównie doradztwo), i finansowy (głównie bezzwrotne dotacje). Niemniej, udzielając wsparcia ze środków publicznych prywatnym podmiotom, pamiętać należy o efektywności wydatkowanych pieniędzy. Poza oczywistymi korzyściami natury finansowej dla budżetu państwa (np. zaprzestanie wypłacania zasiłków w ramach pomocy społecznej, zapłacone przez członków spółdzielni podatki dochodowe, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne) nie należy zapominać, że wiele spółdzielni otrzymało po sto i więcej tysięcy na uruchomienie działalności gospodarczej (np. w wypadku Funduszu Pracy wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie mogła przekraczać trzykrotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni, jednakże w wypadku programów pomocowych UE zasady były inne). Był to więc spory wydatek z punktu widzenia finansów publicznych. Dlatego tak ważne jest monitorowanie efektywności, sensowności oraz trwałości wspartych przedsięwzięć gospodarczych. Oczywiście, skutki udzielanej spółdzielniom pomocy należy rozpatrywać szeroko (nie ograniczając się tylko do bezpośrednich

przepływów finansowych – z budżetu państwa do spółdzielni i ze spółdzielni do budżetu państwa). Próbę oszacowania takiego oddziaływania podejmują badania przedstawione w niniejszym artykule.

Celem przedstawianych w niniejszym artykule badań jest ocena oddziaływania warmińsko-mazurskich spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną za sprawą wydatkowanych przez nie środków. Badania przeprowadzono w roku 2012 r. Zastosowano w nich metodę ankiety bezpośredniej. Podmiotem badań były spółdzielnie socjalne z terenu Warmii i Mazur, które korzystały ze wsparcia publicznego przy uruchamianiu działalności gospodarczej (były to więc podmioty nowe, które rejestrowały i uruchamiały własną działalność gospodarczą, jak również dokonywały nakładów inwestycyjnych związanych z uruchomieniem tejże działalności w 2012 r.). Łącznie badaniu poddano 8 spółdzielni socjalnych spełniających powyższe kryteria.

Ocena społeczno-ekonomicznych efektów działania przedsiębiorstw społecznych

Fakt, że przedsiębiorstwa społeczne tworzone są po to, aby realizować określoną misję społeczną, warunkuje dyskusję, jak tego typu przedsiębiorstwa powinny być oceniane. Z jednej strony mamy „podejście komercyjne”, które sugeruje, że tego typu podmioty, skoro mają w nazwie słowo „przedsiębiorstwo”, są organizacjami prowadzącymi działalność gospodarczą. Powinny więc łączyć dostępne zasoby w taki sposób, aby wytworzyć wartość dodaną. W związku z tym w procesie oceny funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych można stosować klasyczne metody pomiaru kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa i na ich podstawie wysnuwać wnioski, czy dany podmiot funkcjonuje prawidłowo, czy też nie. Drugie skrajne podejście sugeruje, iż przedsiębiorstwa społeczne powinny być oceniane przede wszystkim pod kątem efektów społecznych, a takie pojęcia jak zysk, rentowność, efektywność powinny mieć znaczenie drugorzędne. Zarówno ujęcia teoretyczne, jak i praktyka gospodarcza wskazują, iż dominującym podejściem oceniania przedsiębiorstw społecznych jest poszukiwanie „złotego środka” pomiędzy tymi skrajnymi podejściami. W ujęciu teoretycznym widać to już na etapie definiowania samego pojęcia „przedsiębiorstwo społeczne”. Jedną z częściej przywoływanych prób sprecyzowania pojęcia przedsiębiorstwa społecznego jest definicja skonstruowana przez Europejską Sieć Badawczą (European Research Network-EMES), która wyróżnia 4 kryteria ekonomiczne oraz 5 kryteriów społecznych. Poprzez kryteria ekonomiczne (takie jak: ciągła aktywność polegająca na produkowaniu i/ lub sprzedawaniu produktów lub usług, wysoki stopień niezależności, ponoszenie ryzyka ekonomicznego, istnienie płatnego personelu) definicja ta wskazuje na cechy typowe dla klasycznych podmiotów gospodarczych. Natomiast

kryteria socjalne (wyrażna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia, inicjatywy o oddolnym charakterze, podejmowanie decyzji według klucza opartego na ludziach, a nie na sumie zaangażowanego kapitału, partycypacja angażująca rozmaite strony zainteresowane działalnością przedsiębiorstwa, ograniczona dystrybucja zysków) kładą nacisk na elementy charakterystyczne dla tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też dominującym podejściem dotyczącym szacowania społeczno-ekonomicznych efektów działania przedsiębiorstw społecznych jest takie modyfikowanie klasycznych metod oceny przedsiębiorstw, aby obok aspektów ekonomicznych uwzględniały one również aspekty społeczne. Jako przykład w ten sposób zaadaptowanych metod można podać choćby społeczną stopę zwrotu, audyt społeczny lub Zrównoważoną Kartę Wyników.

Termin społeczna stopa zwrotu (ang. *Social Return on Investment* – SROI) powstał przez analogię do funkcjonującego w świecie biznesu pojęcia stopy zwrotu z inwestycji (ROI). Oczywiście, metoda ta nie jest jedyną, która została zaczerpnięta ze świata biznesu i przedsiębiorstw, które z przymiotnikiem społeczny nie miały nic wspólnego. Klasyczna metoda stopy zwrotu z inwestycji musiała zostać zatem poddana pewnym modyfikacjom, aby mogła służyć do oceny przedsiębiorstw społecznych. By określić SROI, należy oszacować wartość ekonomiczną przedsięwzięcia (szczególnie istotną w wypadku prowadzenia działalności o charakterze gospodarczym), odpowiadającą jej wartość społeczną (wiązącą się z tworzoną wartością dodaną dla grupy beneficjentów lub szerszej społeczności – co często przysparza pewnych trudności), a także – po ich połączeniu – wartość całkowitą przedsięwzięcia [Juraszek–Kopacz, Tyrowicz 2008, ss. 38–61].

Z kolei audyt społeczny to zarówno ogólna koncepcja odnosząca się do potrzeby badania zewnętrznych oddziaływań organizacji na społeczeństwo i środowisko, jak i nazwa szczegółowej procedury mającej na celu zweryfikowanie oddziaływań konkretnej organizacji wraz z narzędziami kontroli. Najogólniej rzecz ujmując, jest to procedura sprawdzania, czy podejmowane działania przebiegają zgodnie z założonym planem/procedurą i przybliżają nas do założonego celu [Głowacki, Płonka, Rosiek 2012, ss. 328–332].

Istota Zrównoważonej (często zwanej również Strategiczną) Karty Wyników sprowadza się do umiejętności przełożenia wizji i strategii organizacji na konkretnie sformułowane cele w czterech perspektywach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz wiedzy i rozwoju. Charakterystykę niezbędnych do podjęcia działań i czynności w ramach każdej z czterech perspektyw wyznacza się poprzez sformułowanie działań operacyjnych kreujących inicjatywy strategiczne w poszczególnych perspektywach [Zastempowski 2011, ss. 164–183; Krukowski, Kamieniak 2010, ss. 171–184].

Podobnie jak w poprzednich metodach klasyczna Zrównoważona Karta Wyników poddawana jest modyfikacjom (szczególnie w stosunku do omówionych czterech perspektyw), tak aby do analizy Zrównoważonej Karty Wyników dodać elementy natury społecznej i ekologicznej.

Oddziaływanie badanych spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną

Jednym ze sposobów oceniania wpływu określonych przedsięwzięć na gospodarkę lokalną jest tzw. metoda Local Multiplier 3 (Mnożnik Lokalny 3). Metoda ta została opracowana przez The New Economics Foundation (NEF). Organizacja ta zajmuje się takimi zagadnieniami jak pomiar oraz zwiększanie dobrobytu gospodarczego w celu poprawy jakości życia ludności. Mechanizm pomiaru stosowany w tej metodzie wzoruje się na mnożniku inwestycyjnym J.M. Keynesa. Mnożnik ten wykorzystywano do badania różnego rodzaju problemów ekonomicznych, np. w branży turystycznej, w której to znaczne kwoty pochodzą od turystów zagranicznych. Pierwotnie mnożnika tego używano głównie do pomiarów na poziomie makroekonomicznym (w odniesieniu do gospodarki narodowej lub regionu) [Sacks 2002, s. 12], natomiast mnożnik LM3 jest związany z lokalnym dobrobytem społeczno-gospodarczym. Słowo lokalny jest tu bardzo ważne, definiuje bowiem obszar, na którym można stosować tę metodę. Nie znajduje ona bowiem zastosowania dla obszarów większych powierzchniowo od pojedynczej miejscowości, miasta, gminy bądź ewentualnie powiatu [Świeczkowski 2011, s. 32]. Liczba 3 używana w nazwie metody wskazuje na liczbę badanych obiegów pieniężnych (największy efekt występuje właśnie w pierwszych „trzech rundach” wydatkowania pieniędzy). Metoda LM3 została przetestowana przez jej autora w 10 społecznościach, obejmując różne sektory gospodarki Wielkiej Brytanii. Badania te udowodniły przede wszystkim, jak użyteczną metodą jest szacowanie przepływów pieniężnych na poziomie gospodarki lokalnej [Sacks 2002, s. 21].

W celu zbadania oddziaływania nowo tworzonych spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną dobrano spółdzielnie socjalne, które zostały uruchomione w miesiącach lipiec–październik 2012 r. na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Dobór nowo tworzonych spółdzielni był celowy ze względu na fakt, iż metoda LM3 zakłada badanie obiegów pieniężnych. Nowo tworzone spółdzielnie muszą się rozliczyć z otrzymanych środków, tak więc moment trafienia do nich kwestionariusza ankietowego był idealny. Twórcy spółdzielni mieli przed sobą bowiem rachunki oraz wymagane przez instytucje opiekujące się spółdzielniami sprawozdania. Nie było więc trudności ze zdiagnozowaniem podmiotów, u których spółdzielnie socjalne dokonały zakupów inwestycyjnych, koniecznych do uruchomienia planowanej działalności (jest to tzw. drugi obieg pieniężny). Nie było też problemu ze zdiagnozowaniem

pierwszego obiegu pieniężnego – według metody LM3 jest to bowiem początkowy przychód, od którego rozpoczyna się badanie. W opisywanym w niniejszym artykule przypadku była to kwota dotacji uzyskana przez spółdzielnie socjalne na uruchomienie działalności gospodarczej. Problem powstaje natomiast przy szacowaniu trzeciego obiegu pieniężnego. Trzeba bowiem dotrzeć do podmiotów, u których badane spółdzielnie socjalne dokonały zakupów, i sprawdzić w identyczny sposób strukturę ich wydatków. Wykonanie tego zadania jest bardzo trudne. Przedsiębiorcy, u których spółdzielnie socjalne dokonały zakupów, podchodzą bardzo nieufnie, kiedy prosi się ich o pokazanie struktury własnych wydatków. Poza tym wielu klientów spółdzielni socjalnych to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Jak wiadomo, w tej formie działalności nie ma jasno ustalonych granic oddzielających przedsiębiorstwo od osoby właściciela. W związku z czym przedsiębiorcy, często nawet gdyby chcieli, nie są w stanie przedstawić dokładnej struktury własnych wydatków. Aby ominąć ten problem, można by się posłużyć danymi statystycznymi na temat wydatków mieszkańców danego regionu. Niestety, chociaż istnieją dane statystyczne dotyczące tego, ile i na co wydajemy, nie ma danych odnośnie do tego, gdzie zostawiamy zarobione przez nas pieniądze (tzn. ile wraca do określonej gospodarki lokalnej, np. gminy lub powiatu). Jako przykład próby poradzenia sobie z tym problemem przytoczyć można badania przeprowadzone przez Świeczkowskiego [2011, ss. 31–35]. Badania dotyczyły trzech spółdzielni socjalnych funkcjonujących na terenie miasta Krakowa. Jak zauważył autor badań, odwiedzenie po kolei wszystkich podmiotów, u których dokonywały zakupu badane spółdzielnie w celu uzyskania ich danych finansowych, które z kolei pozwoliłyby na dokładne ustalenie poziomu wydatków lokalnych, nie byłoby łatwym zadaniem, a na pewno byłoby to bardzo czasochłonne. W związku z tym zastosowano szacunkowe wielkości wydatków lokalnych, ustalone na podstawie poradnika J. Sacks’a „The Money Trail”. Zestawiono w nim odsetki wydatków dokonywanych lokalnie przez 119 różnego rodzaju podmiotów z Wielkiej Brytanii. Zostały one przyporządkowane podmiotom krakowskim – na podstawie podobieństw pod względem wielkości oraz profilu działalności przedsiębiorstwa. Oczywiście, jest to rozwiązanie, które w przybliżeniu pozwala ustalić wpływ oddziaływania spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną. Niemniej wątpliwości budzi porównanie podmiotów polskich z zagranicznymi. Mamy do czynienia bowiem z odmiennymi kulturami i zwyczajami, np. często podkreśla się, że Niemcy czy Anglicy są bardziej „patriotyczni lokalnie”, jeśli chodzi o wydawanie pieniędzy (dyskusja, na ile jest to prawda, a na ile stereotypem, wykracza poza ramy niniejszego artykułu, jednakże czynnik ten wskazuje, że sytuacja jest bardzo skomplikowana, jeśli chodzi o porównania międzynarodowe). Innym rozwiązaniem jest sprawdzenie

konkretnych wartości progowych i zbadanie, jak kształtuje się oddziaływanie spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną dla poszczególnych scenariuszy. Oczywiście, nie jest to rozwiązanie ani jednoznaczne, ani dokładne, jednakże pozwala wyrobić sobie pewien obraz na temat tegoż oddziaływania.

Liczba członków badanych warmińsko-mazurskich spółdzielni socjalnych waha się od najniższej wymaganej ustawowo liczby 5 do 8 członków. Łącznie w założenie wszystkich 8 badanych podmiotów zaangażowało się 47 osób z województwa warmińsko-mazurskiego. Większość z nich to kobiety (57%). Rodzaj podejmowanej działalności nowo powstałych spółdzielni socjalnych jest bardzo zróżnicowany. Zależy on głównie od kwalifikacji ludzi tworzących daną spółdzielnię. Profil działalności niektórych z nich łączy w sobie opiekę nad ludźmi starszymi z usługami remontowo-budowlanymi. Wynika to z pewnością z dużej liczby członków ze specjalnymi, bardzo różnorodnymi kwalifikacjami. Łączne nakłady początkowe badanych spółdzielni oraz szacowane przez nich w biznesplanach przychody przedstawiono w tabeli 1. Jak widać, zamierzenia badanych spółdzielni są bardzo ambitne. Większość z nich już w pierwszym roku działalności planuje osiągnąć większe przychody niż początkowe nakłady inwestycyjne, natomiast po drugim roku wszystkie spółdzielnie planują przekroczyć przychodami ze sprzedaży początkowe nakłady. Nawet jeśli mówimy tu jedynie o przychodach (nie zysku), to i tak planowane wyniki są bardzo obiecujące. Oczywiście, przyszłość pokaże, na ile szacunki te okażą się wiarygodne.

Tab. 1. Nakłady początkowe oraz planowane przychody badanych spółdzielni socjalnych

Spółdzielnia*	Nakłady, czyli poniesione koszty na założenie i realizację projektu 2012 (dotacja, wsparcie pomostowe, kredyt, środki własne)	Szacowane przychody w kolejnych latach (realnie przyjęte według liczby sprzedanych towarów lub usług)				
		2012	2013	2014	2015	2016
A	134880	369480	512208	512208	512208	512208
B	554092	185825	253625	253625	253625	253625
C	184512	98100	98100	98100	98100	98100
D	89123	291420	302450	362940	417831	
E	100000	372000	372000	372000	372000	372000
F	400000	800000	900000	1000000	1000000	1000000
G	149935	312000	312000	312000	312000	312000
H	70000	50000	50000	60000	65000	
Razem	1682542	2478825	2800383	2970873	3030764	

* ze względu na zapewnienie anonimowości w trakcie przeprowadzania badań zamiast nazw konkretnych spółdzielni socjalnych użyto symboli literowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zgodnie z metodą LM3 badane spółdzielnie zostały poproszone o dokonanie szacunku (według posiadanych przez nie rachunków), jaki procent ogólnej kwoty wsparcia finansowego otrzymanego przy zakładaniu spółdzielni wydały na rynku lokalnym (tj. na terenie miasta/gminy). Łączny procent wydatków wszystkich spółdzielni był bardzo wysoki – okazało się, że rynek lokalny zasiliło 83% (tj. 533 501,27 zł – badano tylko wydatki pochodzące z dotacji). Pod tym względem warmińsko-mazurskie spółdzielnie socjalne okazały się (świadomie lub nie) bardzo „patriotyczne” pod względem lokalnych wydatków. Oczywiście, fakt ten korzystnie wpływa na wielkość LM3. Z uwagi na omówione powyżej problemy z tzw. trzecim obiegiem pieniężnym w tabeli 2 przedstawiono wielkości współczynnika LM3 dla przyjętych progowych wartości wydatków na poziomie 25%, 50% oraz 75%.

Tab. 2. Szacunkowe wielkości wskaźnika LM3

Wyszczególnienie	I obieg pieniężny	II obieg pieniężny*	III obieg pieniężny*		Wynik**
LM31	643 794	433740	25%	88159	1,8
LM32			50%	176317	1,9
LM33			75%	264476	2,1

* zgodnie z metodą LM3 wydatkowane kwoty trzeba pomniejszyć o podatek VAT.

** uzyskaną sumę należy podzielić przez pierwotny przychód, co pozwala na uzyskanie współczynnika LM3 wynoszącego od 1 do 3, przykładowo dla przyjętego założenia 50% wydatków w tzw. trzecim obiegu pieniężnym sposób obliczania wskaźnika LM3 wygląda następująco: $LM3 = (643794 + 433740 + 176317) : 643794 = 1,9$.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Biorąc pod uwagę 50-proc. limit wydatków w III obiegu pieniężnym, można zauważyć „wartość dodaną” wydatkowanych przez spółdzielnie socjalne środków finansowych dla gospodarki lokalnej. Wartość minimalna (czyli 1) wskaźnika LM3 oznacza, że nie dokonano żadnych wydatków lokalnych, natomiast maksymalna (czyli 3), że cały przychód został wydany w obrębie lokalnej gospodarki. Pozytywny efekt można zauważyć dla wszystkich policzonych w tabeli 1 wariantów – spowodowane jest to głównie faktem wysokiego poziomu wydatkowanych środków finansowych w II obiegu. Jeśli dodatkowo badanym spółdzielniom uda się przetrwać pierwsze lata funkcjonowania na rynku (nie wspominając o przychodach, jakie badane jednostki zamierzają osiągnąć), to ich pozytywny wpływ na gospodarkę lokalną zostanie wzmocniony.

Zakończenie

Jednymi z ważniejszych kwestii, które zajmują zarówno praktyków, jak i teoretyków funkcjonowania tzw. przedsiębiorstw społecznych, są kwestie związane z rzeczywistym wpływem ich funkcjonowania na gospodarki lokalne. Chodzi tu głównie o wpływ społeczny, ale też ekonomiczny, jaki tym przedsiębiorstwom można przypisać. Aby jednak dyskutować o oddziaływaniu przedsiębiorstw społecznych na miejscową gospodarkę, trzeba przyjąć konkretne metody pomiaru tegoż oddziaływania. Jedną z takich metod jest tzw. Local Multiplier 3. Przedstawione w niniejszym artykule badania wykazały pozytywne oddziaływanie spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną. Wpływ ten był identyfikowany poprzez wydatki dokonane przez warmińsko-mazurskie spółdzielnie socjalne. Nawet przy ostrożnych szacunkach, poczynionych w stosunku do wydatkowanych środków finansowych przez podmioty gospodarcze, u których badane spółdzielnie dokonały zakupów (tzw. III linia obiegu pie-

niężnego), wskaźnik LM3 oscyluje wokół wartości 2 – co jest przyjmowane (biorąc pod uwagę interpretację wyników według metody Local Multiplier 3) za wartość potwierdzającą pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę.

Bibliografia

Defourny J., Nyssens M. (2006), *Defining social enterprise*, [w:] M. Nyssens (red.), *Social enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York.

Głowacki J., Płonka M., Rosiek K. (2012), *Ocena społeczno-ekonomicznych efektów działania podmiotów ekonomii społecznej*, [w:] M. Frączek, J. Hausner i S. Mazur (red.), *Wokół Ekonomii Społecznej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.

Głuszak B. (2011), *Siedem odłon ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach*, [w:] P. Pniewski, A. Jachimowicz, J. Prokopowicz i in. (red.), *Obserwatorium Ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach. Organizacje pozarządowe. Spółdzielnie socjalne. Partnerstwa lokalne*, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Elbląg.

Juraszek-Kopacz B., Tyrowicz J. (2008), *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy o spółdzielniach socjalnych z 27 kwietnia 2006 r. za okres 2010–2011 r., (2012), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencja, druk nr 738, Warszawa.

Krukowski K., Kamieniak K. (2010), *The Balanced Scorecard as a tool for designing the strategy of a public sector institution*, „Zeszyty Naukowe – Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe im. Adama Chętnika, Zeszyt XXIV, s. 171–184.

Sacks J. (2002), *The Money Trail. Measuring your impact on the local economy using LM3*, New Economics Foundation and The Countryside Agency, London.

Świeczkowski P. (2011), *Oddziaływanie wybranych spółdzielni socjalnych na gospodarkę lokalną miasta Krakowa, na przykładzie metody Local Multiplier 3 (LM3)*, „Biuletyn Ekonomia Społeczna w Małopolsce”, nr 4.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 27 kwietnia 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie osób bezrobotnych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

Zastempowski M. (2011), *Strategiczna Karta Wyników i jej zastosowanie w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej*, [w:] M. Oliński (red.), *Zarządzanie zmianą. Wybrane aspekty*, Fundacja Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach, Olsztyn.

Andrzej Pawluczuk
Politechnika Białostocka

Organizacyjne uczenie się w Radzie Miejskiej¹

Organizational learning in the Municipal Council

Abstract:

Article deals with the issues of organizational learning on the municipal council. The author conducted a survey of councilors the Muncial Council being on the Rights of the Province. Organizational learning occurs in clubs councilors, the same council as well as the relationship with the Office of the Council and the Town Hall. Examined aspects of organizational learning occur at different levels and dimensions. In the survey, the identification of key sources of knowledge in the work of councilors, aldermen level of cooperation with the residents as well as the level of trust and cooperation between councilors.

Key-words: organizational learning, the Municipal Council, trust

Wstęp

Koncepcja organizacyjnego uczenia się stosowana w przedsiębiorstwach – podobnie jak inne koncepcje takie jak: zarządzanie jakością, zarządzania wiedzą – jest adaptowana do administracji publicznej. Celem niniejszego opracowania jest określenie poziomu organizacyjnego uczenia się, identyfikacja kluczowych źródeł wiedzy w pracy radnych, intensywności współpracy radnych z mieszkańcami, a także poziomu zaufania i współpracy pomiędzy radnymi. Badanie organizacyjnego uczenia się zostało przeprowadzone w Radzie Miejskiej miasta o statusie powiatowym. W Polsce liczba powiatów grodzkich, czyli miast na prawach powiatu, wynosi 65. Zastosowano metodę badań bezpośrednich wśród członków Rady Miejskiej, wykorzystując narzędzie ankiety badawczej.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS4/05663.

Pilotażowe badanie przeprowadzone na członkach Rady Miejskiej pozwoliło doprecyzować pytania w ankiecie, a jednocześnie wykazało, że na poziomie Rady Miejskiej nie używa się powszechnie pojęć „organizacja ucząca się” i „organizacyjne uczenie się”. Autor badania poprzedził zatem ankietę wybranymi pojęciami: „organizacja ucząca się” – tworzy, przyswaja i komunikuje informację i wiedzę, w wyniku czego zmienia swoje zachowanie i doskonali organizacyjne rezultaty [King 2001]. „Uczenie się organizacji” jest zaś procesem, w którego wyniku rozwija się wiedzę o działaniach i ich wynikach oraz relacjach z otoczeniem [Dunean, Weiss, 1979]. Wskazanie przykładowych pojęć zostało też podyktowane tym, że świadomych działań w zakresie organizacyjnego uczenia się nie ma w Radzie Miejskiej, a występują działania nieświadome, które są zgodne z założeniami organizacji uczącej się. Zarówno Rada Miejska, jak i badani w pilotażu członkowie klubów nie posiadali własnego pojęcia organizacji uczącej się.

Dystans między rozwojem nauki i badań w zakresie zarządzania publicznego w Polsce i na świecie ulega zmniejszeniu. Obecnie organizuje się coraz więcej konferencji poświęconych zarządzaniu publicznemu przez ośrodki naukowe. Cyklicznie organizują je Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach czy Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, a także inne uczelnie, które wprowadzają bloki tematyczne poświęcone tej problematyce. A. Kozuch zwraca uwagę, że już w latach 70. zaznaczył się wzrost zainteresowania w dziedzinie nauk o administracji, m.in. na podstawie dorobku prakseologii [Kozuch 2003, s. 10 i nast.]. Zainteresowanie rosnącą liczbą badań i artykułów odnaleźć można w czasopismach naukowych z dziedziny zarządzania oraz poświęconych szeroko ujętej problematyce administracji publicznej m.in. samorządom terytorialnym, zarządzaniu publicznemu. W literaturze światowej w zakresie zarządzania publicznego pisze się m.in. o efektywności i pomiarze usług publicznych [Askim 2007, Woolum 2011], wdrażaniu koncepcji organizacyjnego uczenia się do administracji publicznej. O ile pomiar usług publicznych jest dość szeroko analizowany i przedstawiany w literaturze naukowej, to organizacja ucząca się występuje od paru lat [Sakowicz, Pawluczuk 2008, Olejniczak 2009]. Idąc krok dalej, autor niniejszego opracowania dokonał badań w zakresie organizacyjnego uczenia się w Radzie Miejskiej. Przeprowadzone studia literaturowe nie wykazały analiz w tym obszarze i przedmiocie badań.

Umiejscowienie rady gminy w samorządzie terytorialnym

Funkcjonowanie rady jest zawarte w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Art.11–25. Rada Miejska jest organem stanowiącym i kontrolnym, którego nadrzędnym zadaniem jest reprezentacja interesów zbiorowych

społeczności samorządowej. Jej kadencja trwa cztery lata, licząc od dnia wyboru. Liczba radnych zależy od liczby ludności zamieszkującej terytorium gminy. W gminach do 20 tys. mieszkańców rada może liczyć 15 osób, w gminach do 200 tys. mieszkańców – 25 osób, przy każdych kolejnych 100 tys. zamieszkujących gminę osób dodaje się kolejnych trzech radnych, przy czym 45 to maksymalna dopuszczalna liczba radnych [Ustawa o samorządzie gminnym, Art. 17].

Członkowie rady nie stanowią oddzielnego organu gminy, ale jako działające organu legislacyjnego mają określone prawa i obowiązki. Można je podzielić na dwie grupy, przy czym pierwszą z nich jest nawiązywanie i podtrzymywanie więzi z mieszkańcami gminy, a także z ich organizacjami oraz przyjmowanie postulatów i przedstawianie ich organom gminy do rozpatrzenia. Drugą grupą obowiązków radnych jest uczestnictwo w pracach rady miejskiej, jej komisjach oraz innych instytucjach, do których zostali wybrani lub desygnowani [Dolnicki 2012, s. 74].

Zadania rady:

1. uchwalanie statutu gminy,
2. ustalanie wynagrodzenia prezydenta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
3. powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu, oraz sekretarza gminy – na wniosek prezydenta,
4. uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,
5. uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
6. uchwalanie programów gospodarczych,
7. ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,
8. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
9. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
 - określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad prezydent może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,
 - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez prezydenta,
 - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,

-
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez prezydenta w roku budżetowym,
 - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,
 - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
 - określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez prezydenta,
 - tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez prezydenta w roku budżetowym,
10. określania wysokości sumy, do której prezydent może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
 11. podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a,
 12. podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,
 13. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
 14. podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników,
 15. nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
 16. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
 17. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Te powyższe obowiązki radnego wraz z jakością ich wykonywania na poziomie ogólnym są zawarte w tekście ślubowania, składanego przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, który brzmi następująco: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców” [Dolnicki 2012, s. 74].

Rozszerzeniem treści ślubowania dla radnego jesto bowiem działanie zgodnie z etyką. Kodeksy te pierwotnie były tworzone dla pracowników administracji, których charakter pracy stwarza możliwość nieetycznych zachowań, szkodliwych dla ogółu społeczności. Występują sytuacje, gdy urzędnik ma pokusę osiągnięcia własnych korzyści kosztem działań dla dobra społeczeństwa. Tworzenie kodeksów etyki – zbiorów norm moralnych pomagających zgodnie

z etyką wypełniać obowiązki wobec klientów oraz współpracowników – jest rozszerzane na radnych.

Analizowana Rada Miejska nie posiada oddzielnego kodeksu etyki, gdyż obowiązuje ją kodeks sporządzony dla pracowników urzędu miejskiego. Zawarte są w nim artykuły dotyczące obowiązków pracowników w związku z wykonywaniem zadań publicznych, relacji z przełożonymi i innymi pracownikami, z interesantami. Jest także rozdział dotyczący apolityczności.

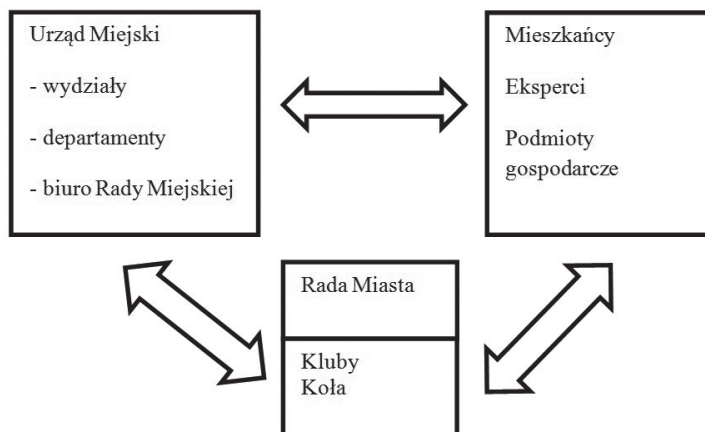
W sytuacji utraty zaufania wśród lokalnej społeczności, może nastąpić odwołanie rady gminy przed upływem kadencji. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców danej gminy, o ile liczba wnioskujących wynosi co najmniej 10% uprawnionych do głosowania osób. Odwołana zostaje wówczas cała rada gminy, gdyż nie istnieje tu możliwość odwołania pojedynczych radnych. Prawo do odwołania jest zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a reguluje to ustawa o referendum lokalnym, w których zapisane są także ograniczenia czasowe oraz inne czynniki istotne dla referendum.

Każda rada gminy według własnych potrzeb i rozwiązań tworzy komisje składające się z członków rady gminy. Radni miejscy powołali dziewięć komisji. Są to mianowicie: Komisja Rewizyjna, Komisja Budżetu i Finansów, Komisja Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska, Komisja Sportu i Turystyki, Komisja Spraw Społecznych i Zdrowia, Komisja Samorządności i Bezpieczeństwa, Komisja Edukacji i Wychowania, Komisja Kultury i Promocji Miasta oraz Komisja Infrastruktury Komunalnej, które składają się z 5–12 członków.

Najważniejsze podmioty środowiska działania Rady Miejskiej zostały ukazane na rysunku 1. Wypełnianie prawidłowo zadań stojących przed radnymi wymaga organizacyjnego uczenia się samej rady, ale też uczenia się w płaszczyźnie interakcji radni–mieszkańcy i radni–urząd miejski, ze szczególnym uwzględnieniem relacji radnych i Biura Rady Miejskiej.

Działanie rady wspomaga Biuro Rady Miejskiej, wchodzące bezpośrednio w skład struktury organizacyjnej miasta i podlegające prezydentowi.

Biuro Rady Miejskiej ma zdefiniowany zakres obowiązków, do których należy zajmowanie się obsługą organizacyjną rady, nadzór nad rozpatrywaniem przez jednostki urzędu zapytań radnych oraz ich interpelacji, dokonywanie czynności zapewniających Przewodniczącemu Rady Miejskiej kierowanie jej pracami. Biuro również prowadzi rejestry uchwał, interpelacji, zapytań, wniosków opinii oraz zapewnia pomoc radnym w sprawowaniu mandatu. Do czynności informacyjnych zalicza się przekazywanie aktów prawa miejscowego do publikacji oraz aktualizacji treści pracy rady.

Rys. 1. Rada Miasta i jej środowisko uczenia się

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań w zakresie organizacyjnego uczenia się w Radzie Gminy

W badanej Radzie Miejskiej jest 28 radnych, ankietę poprawnie wypełniło i oddało jedynie 14 z nich, co stanowi 50% ogółu badanych. Radni biorący udział w badaniu charakteryzowali się wyższym wykształceniem: 86% badanych, a kolejne 14% wskazało, że posiada stopień lub tytuł naukowy. W badaniu dominowali mężczyźni, 71% ogółu badanych, a także osoby młodsze wiekiem: 36% badanych to osoby mające od 25 do 34 lat, zaś kolejne 28% to osoby w wieku 35–44 lata. Warto podkreślić, że przeszło 50% radnych wskazało na 100-proc. frekwencję w trakcie prac komisji i sesji radny. Doświadczenie badanych w pełnieniu funkcji radnego nie jest zbyt duże, gdyż 50% zasiada w Radzie Miejskiej po raz pierwszy.

Zdecydowana większość badanych (77%) stwierdziła, że funkcjonowanie Rady Miejskiej może stanowić przykład organizacyjnego uczenia się, a zatem występuje ono w Radzie Miejskiej oraz na poziomie klubów radnych (tabela 1). Wzrost udziału odpowiedzi „nie mam zdania” i negatywnych wystąpił w zakresie wspólnego organizacyjnego uczenia się Rady Miejskiej i biura Rady Miejskiej oraz Rady Miejskiej i Urzędu Miejskiego. Pewną słabością jest niedostateczna ewaluacja podejmowanych uchwał, a także skutków podejmowanych uchwał.

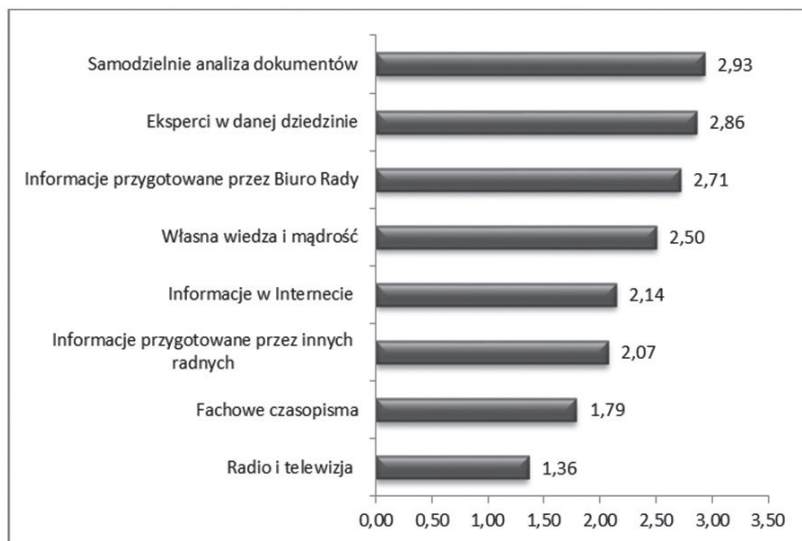
Tab. 1. Usieciowienie organizacyjnego uczenia się Rady Miejskiej [w %]

Przedmiot zapytania	Tak	Nie	Nie mam zdania
Czy funkcjonowanie Rady Miejskiej może stanowić przykład organizacyjnego uczenia się?	77	15	8
Czy organizacyjne uczenie się zachodzi na poziomie klubu?	77	23	0
Czy organizacyjne uczenie się zachodzi na poziomie całej Rady Miejskiej?	77	23	0
Czy organizacyjne uczenie się zachodzi na poziomie współpracy Rady Miejskiej i Biura Rady Miejskiej?	67	16	17
Czy organizacyjne uczenie się zachodzi na poziomie Rady Miejskiej i Urzędu Miejskiego?	58	25	17
Czy przeprowadzana jest ewaluacja podejmowanych uchwał?	38	54	8
Czy przedstawianie skutków podejmowanych uchwał w przeszłości powinno być zagadnieniem prac komisji?	54	31	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wśród innych badanych czynników związanych z organizacyjnym uczeniem się było podejmowanie innowacyjnych uchwał. Niestety, 57% przyznała, że takich uchwał brakuje. Zdecydowana większość, bo aż 71%, badanych szczegółowo analizuje problematykę podejmowanych uchwał. Pozytywną rolę w jakości podejmowanych uchwał odgrywają organy nadzoru wojewody i Regionalnych Izb Obrachunkowych, co stwierdziło 78% badanych. Radni stanowiący 64% ogółu badanych widzą też konieczność zamawiania większej liczby ekspertyz. Pozytywnie atmosferę służącą do konstruktywnej pracy w trakcie spotkań komisji oceniło 50% badanych, zaś 37% było przeciwnego zdania. Radni w znikomym stopniu potwierdzili wysoką aktywność mieszkańców w pracach komisji, jak również uwzględnianie zgłoszonych pomysłów w przyszłych uchwałach, po 43% wskazało „raczej nie”.

Podejmowanie uchwał wymaga przyswojenia dużej ilości informacji i spojrzej wiedzy ze strony radnych, którzy nie zawsze są specjalistami w danej dziedzinie. Radni wskazują, że bardzo dużą rolę odgrywa samodzielna analiza dokumentów oraz rady ekspertów w danej dziedzinie, odpowiednio średnio wyniosło to 2,93 i 2,86 (rysunek 2). Duże znaczenie mają informacje przygotowywane przez Biuro Rady: średnia 2,71, co jednoznacznie świadczy o dobrej pracy samego biura.

Rys. 2. Źródła informacji i wiedzy dla radnych [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Badania ujęły też zaufanie i współpracę w Radzie Miejskiej. Najwyższe zaufanie wystąpiło w ramach radnych swojego klubu, potwierdziło to 79% badanych, natomiast na poziomie całej rady wskazań twierdzących było 43%. Na pytanie dotyczące dbania o interesy miasta odpowiedziało pozytywnie 72% ogółu badanych, a na podobne pytanie, czy interes klubu góruje nad interesem miasta, odpowiedziało 36% badanych.

Tab. 6. Zaufanie i współpraca w Radzie Miejskiej w [%]

Poziom współpracy	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Ani tak ani nie	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
Członkowie Rady ufają sobie nawzajem	7	36	7	29	7	14
Członkowie Rady ufają sobie nawzajem w ramach swojego klubu	22	57	7	7	0	7
Członkowie Rady działają na rzecz dobra całego miasta X	29	43	21	7	0	0
Członkowie Rady działają bardziej na rzecz dobra swego klubu niż całego miasta X	14	22	14	36	14	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Zakończenie

Przeprowadzone badania wskazują, że organizacyjne uczenie się zachodzi z różną intensywnością na poziomie klubów, Rady Miejskiej oraz na styku z Biurem Rady czy mieszkańcami. Ma ono charakter niesformalizowany i bardziej intuicyjny. Bardzo małą uwagę poświęca się na ewaluację i analizę efektów oraz wprowadzanie nowych innowacyjnych działań, co jest istotną cechą organizacyjnego uczenia się. Radni dużą wagę przywiązują do źródeł informacji i wiedzy, którą należy posiadać, by merytorycznie pracować w komisjach i głosować w trakcie sesji. Dużą wagę w funkcjonowaniu rady zajmuje zaufanie i polityka, co utrudnia prowadzenie badań oraz sam przedmiot badań, dlatego też ich wyniki mają charakter sondażowy. Problematyka wymaga dalszych badań, ich uszczegółowienia, zróżnicowania w zależności od wielkości gminy i tym samym liczebności członków, co będzie przedmiotem kolejnych badań autora. Literatura przedmiotu nie wskazuje na badania w obszarze działania radnych w aspekcie organizacyjnego uczenia się, a w obecnych czasach powinno do tego dojść nie tylko w formalnej organizacji.

Bibliografia

- Armstrong M. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków.
- Bugdol M. (2010), *Wymiary i problemy zarządzania organizacją opartą na zaufaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Carvalho D.S., Fidelis T. (2009), *Confronting environmental perceptions of local populations and local authorities*, „Management of Environmental Quality: An International Journal”, Vol. 20 No. 5.
- Cook J.A., Staniforth D., Stewart J. (1998), *The learning organization in the public services*, Gower, Aldershot.
- Dolnicki B. (2012), *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Wolter Kluwers Business, Warszawa.
- Duncan R., and Weiss A. (1979), *Organizational Learning: Implications for Organizational Design*, „Research in Organizational Behavior” (1).
- Garvin D. (2000), *Learning in action, A guide to putting the learning organization to work*, Boston.
- Garvin D. (1993), *Building a learning organization*, „Harvard Business Review”, July-August.
- Hodgkinson G.P., Starbuck W. H. (2012), *The Oxford handbook of organizational decision making*, Oxford University Press, Oxford.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Kożuch B. (2003), *Zarządzanie publiczne w zarysie*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Olejniczak K. (2009), *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Analiza potencjału w kontekście realizacji zasady „good governance”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień.
- Olejniczak K. (2012) (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wyd. SCHOLAR, Warszawa.
- Papaj T., (2012), *Zarządzanie publiczne – wybrane aspekty eksploracji wiedzy i jej aplikacji*, „Współczesne Zarządzanie”, Nr 4.
- Pawluczuk A. (2008), *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Rashman L., Withers E., Hartley J., (2009), *Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature*, „International Journal of Management Reviews”, Vol. 11, Issue 4.
- Rokita J. (2003), *Organizacja ucząca się*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Wereda W., Książek E. (2012), *Rola obsługi klienta w kreowaniu wizerunku gminy inteligentnej*, „Współczesne Zarządzanie”, Nr 4.
- Woolum J. (2011), *Citizen Involvement in Performance Measurement and Reporting: A Comparative Case Study from Local Government*, „Public Performance & Management Review”, Volume 35, Number 1.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst ujednolicony).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst ujednolicony).

Ustawa dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst ujednolicony).

Zarządzenie Nr 328/07 Prezydenta Miasta XYZ z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w XYZ

Maja Prudzienica

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Infrastruktura współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Infrastructure cooperation of local government units and NGO's

Abstract:

The article attempts to present and describes the infrastructure of cooperation of local government and NGOs. The analysis shows, there are a lot of factors /conditions that affect the functioning of nonprofit organizations and shape to the cooperation between local governments and nonprofit sector, they also affect the creation and existence of infrastructure of cooperation. The observation of the author shows, however, that not always and not necessarily those factors are stimulated by the local government sector. Summing considerations, you can attempt to formulate the conclusion that the infrastructure division into three functional areas corresponds to actions taken in the practice of cooperation and fairly well corresponds to the idea of creation and the reality in which it operates.

Key-words: infrastructure of cooperation, local government, non-profit organisation, cooperation, partnership

Wstęp

W demokratycznym społeczeństwie organizacje pozarządowe stanowią niezaprzeczalną podstawę dla rozwoju lokalnych społeczności, gdyż skupiają najaktywniejszych i najbardziej wrażliwych na sprawy społeczne obywateli danego środowiska. Dlatego też niezbędne jest włączenie podmiotów pozarządowych w system funkcjonowania gminy/powiatu/województwa na zasadzie równoprawnego partnerstwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej niewątpliwie stwarza takie podstawy, mówią o tym między innymi zasada pomocniczości oraz wynikające z innych

ustaw kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące fundament rozwoju wzajemnych relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

Celem opracowania jest wykazanie potrzeby tworzenia trwałej infrastruktury współpracy jako podstawowego czynnika warunkującego skuteczność działań podejmowanych w ramach współpracy JST z organizacjami pozarządowymi. Przez infrastrukturę współpracy można rozumieć: układ wzajemnych powiązań, zależności oraz relacji między podmiotami publicznymi a organizacjami pozarządowymi. Tworzą one mniej lub bardziej sformalizowane struktury współpracy od momentu zaistnienia tych powiązań aż do ich rozwiązania, czyli zakończenia współpracy. Istnienie infrastruktury współpracy (jej identyfikacja, budowa oraz utrzymanie) jest bardzo istotne przede wszystkim z uwagi na to, iż zapewnia względną trwałość relacji pomiędzy tak różnymi grupami podmiotów (podmioty pierwszego i trzeciego sektora). Przy tworzeniu infrastruktury współpracy należy pamiętać o tym, że różnorodne czynniki/uwarunkowania w znacznym stopniu wpływają na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na kształt i charakter współpracy pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem, a co się z tym wiąże również na istotę i kształt infrastruktury współpracy. Metody badawcze zastosowane w trakcie zbierania materiału do niniejszego artykułu to: studia literaturowe, wywiad bezpośredni oraz analiza dobrych praktyk, którą przeprowadziła autorka w trakcie współpracy z organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego.

Geneza infrastruktury współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – podejście literaturowe oraz rozwiązania prawne

Większość organizacji pozarządowych działa w obszarze świadczenia usług społecznych, zazębiających się niejednokrotnie z zadaniami nałożonymi na jednostki publiczne. Dlatego też wydaje się, że podejmowanie współpracy pomiędzy tymi sektorami jest bardzo ważne dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania społeczeństwa. Organizacje pozarządowe są istotnym elementem funkcjonowania społeczeństwa. Dają one możliwość rozwijania aktywności obywatelskiej, ale także pozwalają na efektywną realizację zadań publicznych, w tym również zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędna w zakresie rozwijania trzeciego sektora jest współpraca organów administracji publicznej, będących najbliższej obywatela, tj. organów jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Nie dotyczy to tylko wsparcia finansowego ich działań [Kosowski 2012, s. 9], ale także budowania strategii i programów działania w różnych dziedzinach życia społecznego oraz ich realizacji.

Samorządy lokalne jako instytucje publiczne i organizacje pozarządowe różnią się od siebie, jednak nie zawsze dostrzega się charakter tych różnic oraz ich sens. Samorząd lokalny posiada legitymację wyborczą do działania, ponadto dysponuje zasobami finansowymi i innymi oraz zobowiązany jest ustawowo do realizacji wielu zadań. Zadanie współpracy z trzecim sektorem (organizacjami pozarządowymi) postrzega jako jedno z wielu i to wcale nie najważniejsze. Dlatego też można przypuszczać, że warunkiem współpracy tak różnych podmiotów jest zdolność partnerów do samoograniczania się w oczekiwaniach po obu stronach. Samorząd lokalny może podejmować próby „podzielenia się” obszarem wykonywania zadań, a organizacje pozarządowe mogą wpisywać się świadomie w cele realizowane na poziomie lokalnym czy regionalnym. Na tej płaszczyźnie obie strony mogą się spotkać jako partnerzy, którzy współpracują przy tworzeniu polityk publicznych, rozumianych jako planowanie i wdrażanie działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkańców [Model współpracy (...) 2009–2011, ss. 7–16].

Z analizy literatury przedmiotu, studiów przypadków oraz obserwacji autorki¹ wynika, że jednostki samorządu terytorialnego współpracują z organizacjami pozarządowymi na wielu płaszczyznach. Jednakże ta współpraca ma najczęściej charakter sporadycznych, krótkotrwałych relacji, które po zrealizowaniu projektu zanikają.

Przez proces współpracy rozumie się łańcuch wartości i następujących po sobie zdarzeń, z których każde stanowi istotny wkład w tworzenie finalnej (zamierzonej) wartości współpracy [Bogacz–Wojtanowska 2011, s. 81]. Ponadto współpraca oznacza działanie polegające na skoordynowaniu wykonywanych zadań częściowych wynikających z podziału pracy lub powiązania między jednostkami gospodarki na podstawie zawieranych przez nie umów, porozumień, uniemożliwiających lub ułatwiających realizację określonych zadań [Kaczma-

¹ Autorka jest członkiem Stowarzyszenia Niedosłyszanych „LIRA”, stale współpracuje z Wydziałem Dialogu Społecznego UM Jelenia Góra. Była koordynatorem projektu „Karkonosze dla wszystkich” realizowanego przez Karkonoski Sejmik Osób Niepełnosprawnych, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków budżetu państwa za pośrednictwem Euroregionu Nysa oraz Koordynatorem merytorycznym w projekcie „Współpraca na rzecz aktywizacji osób niepełnosprawnych” współfinansowanym przez Unię Europejską w ramach EFS. Była też współorganizatorem seminarium nt. „Praktyczne aspekty ratyfikacji przez Polskę Konwencji NZ o prawach osób niepełnosprawnych” oraz konferencji nt. „Praktyczne aspekty wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w świetle polityki państwa i samorządu”, a także konferencji „Przezwyciężanie barier w komunikowaniu się jako element prawidłowego kształtowania wizerunku osób niepełnosprawnych” oraz „Działania organizacji pozarządowych wdrażające Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”.

rek 2000, s. 5]. Partnerstwo rozumiane jako najwyższa forma współpracy może być identyfikowane jako współuczestniczenie w czymś [Por. Słownik Języka Polskiego 1982, s. 610]. Związane jest ono z pełnieniem określonych funkcji i zadań przez strony partnerstwa w zdefiniowanym układzie społecznym i zawodowym [Por. Słownik Współczesnego Języka Polskiego 1996, s. 823]. Istotną cechą partnerstwa rozumianego w kategoriach relacji ekonomicznych jest wyposażenie jej w atrybut zaufania. Jego zaistnienie w związku pozwala na budowę klimatu otwartości, a ten z kolei sprzyja dzieleniu ryzyka i korzyści budowanych na zasadach pozbawionych asymetrii i hierarchiczności [Por. Cote 2007, s. 32].

Mając na uwadze powyższe rozważania można podjąć się próby zdefiniowania partnerstwa publiczno-społecznego. Rozumiemy je jako zestaw kompleksowych działań podejmowanych w celu stworzenia wzajemnych relacji mających na celu rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów bądź organizowanie inicjatyw zmierzających do rozwoju społeczno-gospodarczego i ożywienia zbiorowości lokalnej. Cechą charakterystyczną tego typu partnerstwa jest to, że podejmowane działania przynoszą tak różnym partnerom wzajemne korzyści, których nie mogliby osiągnąć poprzez samodzielną realizację tychże działań. Ponadto zakłada się, że wszyscy uczestnicy partnerstwa są równi, pomimo braku tej równości poza jego strukturami, co wpływa na poziom ich zaangażowania. Partnerstwo wymaga wzajemnej akceptacji oraz pracy w warunkach różnorodności stylów działania, odmienności w zakresie podejmowania decyzji i tempa pracy. Wypracowane zasady współdziałania w partnerstwie stwarzają możliwość wywiązywania się wszystkich stron z wzajemnych zobowiązań, wniesienia swojego wkładu w realizację podejmowanych przedsięwzięć oraz uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji ważnych z punktu widzenia rozwoju społeczności lokalnej i regionalnej [Por. Górniak 2011, ss. 24–32].

W procesie tworzenia partnerstw i w budowaniu podstaw ich istnienia, czyli infrastruktury współpracy, równie istotnym elementem jest ciągle identyfikowanie czynników warunkujących i kształtujących współpracę pomiędzy pierwszym (samorządowym) a trzecim sektorem (pozarządowym). Czynniki te określane jako uwarunkowania współpracy wynikają przede wszystkim ze specyfiki działań realizowanych i definiowanych w ramach partnerstwa oraz z tego, że uczestnicy są równorzędnymi partnerami, mimo że współpracy podejmują się zróżnicowane grupy podmiotów lub tylko pojedyncze podmioty. Uwarunkowania te mogą powstawać przede wszystkim:

- z dążenia do realizacji wspólnego, zidentyfikowanego celu,
- z doświadczenia i wiedzy zdobytej w praktycznym działaniu,
- z wykorzystywania swoich umiejętności,

- z identyfikacji wspólnych problemów,
- z podejmowaniu działań na rzecz podobnych grup docelowych,
- z większej skuteczności w pozyskiwaniu środków, nie tylko finansowych,
- z możliwości pozyskania większych środków,
- ze sposobności działania na większym obszarze terytorialnym,
- z wymogów grantodawców,
- z tworzenia reprezentacji branżowych,
- z wymiany informacji, doświadczeń, lepszego przepływu informacji, pozyskiwania nowych kontaktów,
- racjonalności ekonomicznej w rozwiązywaniu problemów.

Tak więc uwarunkowania współpracy determinowane powyższymi założeniami można pogrupować i przedstawić jako uwarunkowania: prawne, kulturowe, infrastrukturalne, zasobowe (w obszarze zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i niematerialnych), organizacyjne i zarządcze.

Zgoła odmienny pogląd identyfikujący uwarunkowania współpracy przedstawia K. Górniak [2011, ss. 29–32]. Autorka zakłada w nim, że istnieją dwa wymiary uwarunkowań. Pierwszy wymiar – opisujący stan, sposób funkcjonowania oraz potencjał wewnętrzny trzeciego sektora i jego podmiotów – nie jest szczególnie mocno akcentowany czy rozbudowany. Inaczej ma się rzecz z drugim wymiarem, mianowicie uwarunkowaniami lokowanymi w otoczeniu zewnętrznym dla trzeciego sektora i w procesach, które dotyczą partnerów z tego otoczenia i które postrzega się, w pewnym sensie, jako niezależne od samego funkcjonowania organizacji pozarządowych i ich kondycji. Ten drugi wymiar jest niewątpliwie bardziej rozbudowywany i zróżnicowany, cieszy się również większym zainteresowaniem badaczy (opisy są pogłębione, wnikliwe i operują mniejszym poziomem ogólności niż w wypadku pierwszego wymiaru). Zapewne ma na to wpływ często pojawiająca się w różnorodnych opracowaniach sugestia, że wprowadzie same organizacje – z właściwymi dla nich stylami działania – również ponoszą odpowiedzialność za określony stan współpracy, są one jednak słabszymi partnerami w dużej mierze zależnym od czynników zewnętrznych, płynących z otoczenia [Górniak 2011, ss. 24–25].

W obu opisanych grupach uwarunkowań czynniki ich powstawania mają genezę w działaniach jednostek samorządu terytorialnego i są przez te podmioty stymulowane. Pogląd ten wynika przede wszystkim z dotychczasowych doświadczeń i działań podejmowanych w ramach współpracy. Jednakże coraz częściej daje się zauważyć przejmowanie inicjatywy w tym obszarze przez organizacje pozarządowe.

Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi wymaga stworzenia odpowiednich warunków, w tym szczególnie warunków sprzyjających społecznej aktywności, ułatwiających mieszkańcom podejmowanie inicjatyw

obywatelskich i tworzenie organizacji pozarządowych, wyrażanie swojej opinii, podejmowanie się realizacji zadań i usług publicznych oraz uczestnictwo w zarządzaniu rozwojem lokalnym.

Infrastruktura współpracy jest więc wypadkową lokalnie ukształtowanych czynników, wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a sektorem pozarządowym. W tej płaszczyźnie mieszczą się zatem zarówno instytucje działające na rzecz organizacji, jak i wspólne ciała doradcze, dotyczące ich prawo miejscowe oraz relacje i wzorce postępowań występujące w danej jednostce samorządu. Dlatego też w procesie tworzenia i istnienia infrastruktury współpracy można zaobserwować kształtowanie się następujących obszarów funkcjonalnych:

- system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych. Polega na opracowaniu i wdrożeniu systemu oferującego różnorodnym podmiotom wsparcie dostosowane do ich specyficznych potrzeb, możliwości, a przede wszystkim do celów działania. Wsparcie to odbywa się przede wszystkim w obszarze instytucjonalnym, szkoleniowo-doradczym, informacyjno-promocyjnym, finansowym;
- wspieranie procesów integracji organizacji. Zintegrowane środowisko lokalnych organizacji pozarządowych okazuje się bardziej pożądanym partnerem samorządu, ponieważ efektywniej i skuteczniej wpływa na kształt polityk publicznych oraz realizację powierzonych zadań i usług, a także staje się rzecznikiem grup organizacji w relacjach z samorządem;
- partnerstwo lokalne. Fundamentem współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, a także innymi podmiotami lokalnymi, (np. przedsiębiorcami) w zakresie polityk i zadań publicznych jest partnerstwo lokalne – łączenie zasobów, wiedzy, doświadczenia, współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność za kondycję wspólnoty lokalnej. [Por. Model współpracy (...) 2009–2011, s. 71].

Wszystkie te obszary są logicznie spójne i chronologicznie z sobą powiązane. Bez inicjatyw obywatelskich nie mogłyby powstawać i funkcjonować organizacje pozarządowe. Z kolei dzięki ich integracji powstają warunki do tego, aby optymalnie wykorzystywać występowanie efektu synergii oraz wzmacniać pozycję tych organizacji w relacjach z samorządem terytorialnym. Natomiast zakres i siła efektów działań przekonuje władze samorządowe do korzyści z partnerskiego współdziałania z organizacjami pozarządowymi.

Infrastruktury współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi - w praktyce

Infrastruktura współpracy tworzona i realizowana w opisanych wyżej obszarach w różnym zakresie i stopniu znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistych

działaniach. Warto więc w tym miejscu zadać pytanie: czy w praktyce działań podejmowanych w ramach współpracy jej infrastruktura również funkcjonuje w tych obszarach i jakie rzeczywiste działania są podejmowane, aby ją tworzyć, rozwijać oraz zapewnić stabilność istnienia. Wykorzystując doświadczenie ze współpracy z samorządem Jeleniej Góry oraz lokalnymi organizacjami pozarządowymi oraz ich zrzeszeniami podjęto próbę identyfikacji elementów infrastruktury społecznej w odniesieniu do rzeczywistych działań podejmowanych przez UM w Jeleniej Górze oraz lokalne organizacje pozarządowe i ich zrzeszenia.

System wspierania inicjatyw obywatelskich składa się z dwóch głównych elementów, choć nie jedynych: jednostek samorządu terytorialnego (na poziomie gminy, powiatu czy województwa) oraz organizacji pozarządowych, niekiedy zrzeszonych w Centrum Organizacji Pozarządowych (COP), Regionalnych Centrach Wspierania Inicjatyw Pozarządowych (RCWIP), sejmikach regionalnych, koalicjach organizacji pozarządowych itp. Typowe elementy wsparcia charakterystyczne dla JST i organizacji pozarządowych lub ich zrzeszeń przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Tab. 1. Elementy systemu wspierania inicjatyw obywatelskich na poziomie JST oraz ich realizacja przez UM Jelenia Góra

Lp.	Elementy składowe typowe dla JST	UM Jelenia Góra
1.	Baza organizacji pozarządowych	W trakcie tworzenia
2.	Mapa aktywności społecznej	Brak
3.	Wymiana informacji między sektorami	Podjęmowane są działania mające na celu integrację międzysektorową, powstanie w strukturze urzędu Wydziału Dialogu Społecznego, w trakcie organizacji jest system informacji internetowej
4.	Urzędnik odpowiedzialny za współpracę z organizacjami (pełnomocnik)	Jest – Naczelnik Wydziału Dialogu Społecznego
5.	Udostępnianie zasobów gminy (sprzętu, lokali) i jej narzędzi promocyjnych	Tak, w razie jakichkolwiek potrzeb zgłaszanych przez organizacje pozarządowe są one w miarę możliwości realizowane
6.	Rada konsultacyjna (zespół monitorujący)	Jest
7.	Mechanizm inicjatywy lokalnej	Jest
8.	Wsparcie informacyjne, szkoleniowe, doradcze	Jest
9.	Stosowanie zwolnień czynszowych dla organizacji, nieodpłatne przekazywanie w użytkowanie pomieszczeń komunalnych	Tak
10.	Zlecanie zadań w procedurach konkursowych lub pozakonkursowych, udzielanie dotacji	Jest
11.	Fundusz pożyczkowy, fundusz wkładów własnych	Brak na szczeblu lokalnym; dostępny w ograniczonym stopniu na szczeblu wojewódzkim
12.	Wspólne finansowanie zrzeszeń NGO (COP, RCWIP itp.)	Brak. RCWIP istnieje, ale finansowany ze środków UE
13.	Forum pełnomocników	Jest

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Więckiewicz i in. 2011, s. 144].

Tab. 2. Elementy systemu wspierania inicjatyw obywatelskich na poziomie lokalnych organizacji pozarządowych oraz ich realizacja

Lp.	Elementy składowe typowe dla organizacji pozarządowych i ich zrzeszeń	Organizacje pozarządowe
1.	Udostępnianie pomieszczeń na działalność, prowadzenie szkoleń przede wszystkim dla inicjatyw niezrzeszonych	Tak – zwłaszcza przez tzw. Stowarzyszenia „parasolowe” – Karkonoski Sejmik Osób Niepełnosprawnych KSON i Jeleniogórskie Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych
2.	Udostępnianie infrastruktury biurowej	Tak
3.	Prowadzenie stron internetowych dedykowanych lokalnym inicjatywom	Tak
4.	Pomoc informacyjna, szkoleniowa, doradcza, itp.	Tak
5.	Inkubator organizacji pozarządowych	RCWiP
6.	Wspieranie inicjatyw wolontariackich (z uroczystymi obchodami Dnia Wolontariusza)	Tak
7.	Animacja aktywności obywatelskiej	Tak
8.	Nawiązywanie współpracy z sektorem biznesu	W niewielkim stopniu
9.	Prowadzenie i wspieranie mobilnych inkubatorów lokalnych inicjatyw	Brak
10.	Prowadzenie edukacji społecznej dla dzieci i młodzieży	Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Więckiewicz i in. 2011, s. 144].

Elementy składowe systemu wspierania inicjatyw obywatelskich opisane w powyższych tabelach nie zawsze i nie stale występują w przedstawionej konfiguracji. Niejednokrotnie można spotkać się z sytuacją, że w poszczególnych przypadkach niektóre z przedstawionych elementów nie będą w ogóle dostrzegane.

Jednym z instytucjonalnych przejawów tworzenia systemu wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowych jest ustawowe umożliwienie powoływania przez samorządy Rady Działalności Pożytku Publicznego służącej przede wszystkim temu, aby tworzyć forum dialogu ułatwiającego transmisję wiedzy o potrzebach inicjatyw obywatelskich [Ustawa z dnia 24.04.2003, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.].

W kolejnym obszarze infrastruktury współpracy, którego głównym zadaniem jest wspieranie procesów integracji sektora organizacji pozarządowych, dąży się do tego, aby – kierując się zasadami współpracy [szerzej w: Więckie-

wicz i in. 2011, ss. 1–235] – tworzyć jak najwięcej zrzeszeń organizacji pozarządowych. W myśl zasady, że integracja organizacji pozarządowych oznacza jeden głos w środowisku organizacji pozarządowych. W tym obszarze zarówno UM Jelenia Góra, jak i lokalne organizacje pozarządowe dążą do tworzenia zrzeszeń w formie tzw. organizacji „parasolowych”, będących zrzeszeniami kilku lub kilkunastu organizacji, które w jak największym stopniu dążą do wykorzystania efektu synergii. Z dokonanych obserwacji można wnioskować, że forma ta przynosi wiele niewymiernych korzyści, które w znacznym stopniu wspomagają realizację działań statutowych zrzeszonych organizacji. Z kolei samorząd lokalny ze swojej strony sprzyja w dużej mierze takim inicjatywom, ułatwiając dostęp m.in. do infrastruktury biurowej.

Integrowanie wiąże się przede wszystkim z tworzeniem płaszczyzn kontaktu i możliwości wzajemnego poznania, wspólnym rozwiązywaniem problemów, organizacją obchodów i świętowaniem z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, z uświadomieniem korzyści płynących ze współpracy wewnątrz i poza sektorem. Jednak organizacje niechętnie podejmują współpracę w ramach swojego sektora, uniemożliwia to niejednokrotnie występowanie zjawiska nazywanego „konfliktem liderów”, co jest szczególnie widoczne i zauważalne w Jeleniej Górze. Struktura ciał w tym obszarze przejawia się m.in. w istnieniu szeregu zespołów branżowych, forów branżowych, rad organizacji, forów organizacji.

Innym ważnym obszarem, występującym w strukturze infrastruktury współpracy, są partnerstwa lokalne. Partnerstwa lokalne (nazywane również rozwojowymi) to nowy sposób zarządzania lokalnego. Samorządy lokalne realizują działania w tym obszarze poprzez przyjmowanie odpowiednich uchwał, porządkujących działania w ramach lokalnych inicjatyw partnerskich oraz poprzez zabezpieczanie środków budżetowych na ten cel. Praktyka ta jest tym bardziej uzasadniona, że ma usankcjonowanie ustawowe [Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U z 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm., oraz Ustawa z dnia 24.04.2003, tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.].

Partnerstwo lokalne powinno więc być częścią kultury realizacji zadań związanych z rozwojem wspólnoty samorządowej oraz społeczności lokalnej. Urząd Miasta Jelenia Góra stworzył podstawy legislacyjne w postaci uchwał dotyczących inicjatyw lokalnych, stanowiące fundament powstawania i istnienia partnerstw lokalnych. Zapewnia też środki budżetowe na realizację zadań podejmowanych w tym obszarze.

Zakończenie

Podsumowując, samorządy lokalne w świetle powyższych rozważań podejmują szereg działań w celu tworzenia i strukturyzowania infrastruktury współpracy. Co prawda działania te mają jak dotąd charakter bardzo burzliwy, cechuje je słabe ugruntowanie, jednakże konsekwencja i ciągłość ich podejmowania powinna zapewnić ich stałe utrwalanie.

Istotą tworzenia infrastruktury współpracy jest przede wszystkim dążenie do utrwalania względnie stałych, unormowanych i ciągłych relacji pomiędzy sektorem publicznym a sektorem organizacji pozarządowych. Świadomość tego, występująca po obu stronach współpracy, w znacznym stopniu powinna ułatwić, w tak trudnych czasach obniżania wydatków na cele społeczne, realizację zadań związanych z identyfikacją oraz realizacją polityk publicznych. Umożliwi również jeszcze efektywniejsze wykorzystanie zasobów lokalnych, tak niezbędnych do ich realizacji.

Bibliografia

Literatura

- Bogacz-Wojtanowska E. (2011), *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, [w:] *Jak współpracować: administracja publiczna – sektor pozarządowy*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny 2011. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Brinkerhoff J.M. (2002), *Government-nonprofit partnership: a defining Framework*, *Public Administration and Development*, 22, 19–30 (2002), John Wiley&Son, Ltd.
- Coote P. (2007), *Business Partnership*, „Financial Management”.
- Górnjak K (2010/2011), *Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?*, „Trzeci Sektor” numer specjalny 2011, Warszawa.
- Kaczmarek B. (2000), *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kosowski J. (2012), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy (2009–2011), współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4, Poddziałanie 5.4.1.
- Rudawska I. (2008), *Partnerstwo jako współczesna formuła działania przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji” 7–8/2008.
- Słownik Języka Polskiego* (1982) PWN, Warszawa.

Słownik Współczesnego Języka Polskiego (1996), Wilga, Warszawa.

Więckiewicz K. i in. (2011), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych, SPLOT, Warszawa.

Zoll, A (2005), *Materiały z konferencji: „Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową”*.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. i sprost.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, (Dz. U z 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Istota zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej

Risk management in public administration units

Abstract:

Appropriate risk management at the present time is a fundamental issue for the functioning of the public administration. The risk management process is primarily the result of a discussion on organizational governance, which in the last decade, plays a special role. Seriousness of this process also adds the possibilities of absorption of structural funds, which is especially sensed the public administration skillful risk management decision-making processes involving all the organizations. It has long been known that the proper designation and implementation of each of the tasks associated with risk. In the literature indicates that the risk management process is focused on increasing the probability of achieving the objectives. The rich experience of the countries of Western Europe clearly indicate the urgent need for the acquisition by public sector entities skills involving the use of risk management aspects of the management of the entire organization. This is crucial, particularly during the disbursement of funds from the European Union budget.

Key-words: management, public management, local government, public administration, risk, risk management

Wprowadzenie

Dla procesu identyfikacji obszarów ryzyka i sposobów jego zarządzania ważną datą jest 27 sierpnia 2009 r., kiedy to Sejm uchwalił nową ustawę o finansach publicznych. Ustawodawca wprowadził do systemu finansów publicznych kontrolę zarządczą. Ustawa, choć już od tamtego okresu nowelizowana, wprowadziła do systemu kontroli wiele ciekawych rozwiązań dla sektora finansów publicznych. Jednym z takich narzędzi wspierających istotę bezpieczeństwa

była wspomniana wyżej kontrola zarządcza. Zgodnie z odniesieniem do ustawy o finansach publicznych ustawodawca, formułując jej treść, nie zapomniał o ważnym elemencie procesu zarządzania każdą współczesną organizacją, jakim jest proces zarządzania ryzykiem.

Prawidłowe wdrożenie mechanizmów zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych wymaga jednak profesjonalnego przygotowania kadr kierowniczych. To od nich wymaga się umiejętności identyfikacji czynników ryzyka w organizacji, poddania ich skutecznej analizie (szacowania) oraz dokonania ich pomiaru (oceny). Po spełnieniu tych przesłanek zarządzający jednostką powinni skierować wnioski z oceny pojawiającego się ryzyka do odpowiednich właścicieli procesów, celem wprowadzenia zmian w istniejących systemach zarządzania oraz kontroli.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej, a także wykorzystanie jego wyników do skutecznej realizacji zadań stawianych organizacji. Autor postara się wskazać także określone zachowania się jednostek sektora finansów publicznych, których działania determinowane są ryzykiem, sposobem jego identyfikacji, i umiejętności zarządzania takim ryzykiem na podstawie literatury przedmiotu wraz z praktycznymi przykładami.

Zarządzanie publiczne w jednostkach sektora finansów publicznych

Analiza zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej wymusza jednocześnie ocenę systemu zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych. Punktem wyjścia do rozważań staje się samo pojęcie zarządzania, niezbędne dla systematycznego zrozumienia zarządzania ryzykiem.

P. Drucker zwrócił szczególną uwagę, że definicja „zarządzania”, określająca istnienie pewnych procesów i zjawisk w organizacji, istnieje od dawna. Drucker zwrócił także słuszną uwagę, która jest aktualna do dziś, że w sferze publicznej zarządzanie jest najbardziej potrzebne [Drucker 2000, ss. 114–120]. Dodatkowo na efektywne zarządzanie organizacją, jaką niewątpliwie jest administracja publiczna, muszą się składać niżej wskazane elementy, do których można zaliczyć:

- dwupoziomowe relacje z otoczeniem;
- władza szczególnie jako podmiot kierowania i zarządzania;
- wielopłaszczyznowe strategie danej organizacji;
- właściwie wskazana struktura organizacyjna;
- nowoczesny model sterowania jednostką oraz odpowiedni styl zarządzania;
- monitoring efektów oraz wskaźniki realizacji celów [Noworól 2003, ss. 53–54].

Istotę zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych najczęściej obrazuje sposób wykorzystania zasobów organizacji dla osiągnięcia wyzna-

zonych celów. Współczesny proces zarządzania publicznego polega na nieustannym wykonywaniu zadań kierowniczych, które obejmują cztery fundamentalne funkcje zarządzania, tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie.

Na zakończenie krótkich rozważań o zarządzaniu w organizacjach warto wspomnieć o celach zarządzania, które obejmują trzy strategiczne obszary:

- cele o charakterze społecznym i politycznym, skierowane na zaspokojenie podstawowych potrzeb swoich mieszkańców;
- cele środowiskowe, które wpływają na zarządzanie środowiskiem naturalnym i kulturowym organizacji;
- cele gospodarcze, wyznaczające poziom funkcjonowania trzech poziomów samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i województw [Noworól 2006, s. 70].

Właściwe zrozumienie istoty ryzyka, jego wagi dla prawidłowego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych oraz umiejętne zarządzanie ryzykiem, może w przyszłości dać większą kontrolę nad wszelkimi procesami i decyzjami, które w administracji publicznej podejmowane są każdego dnia.

Istota ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych

Możliwość pojawienia się w jednostkach sektora finansów publicznych ryzyk powoduje, że konieczne stają się odpowiednie działania oraz wiedza, w jaki sposób organizacje powinny radzić sobie w sytuacjach, w których mogą uwzględnić możliwość pokrycia kosztów zabezpieczenia się przed takim ryzykiem. W codziennym funkcjonowaniu organów administracji publicznej podstawowe znaczenie ma prawidłowa identyfikacja wszystkich zdarzeń, których skutki mogą mieć negatywny charakter na organizację. Istotnym działaniem jest precyzyjne planowanie systemu ochronnego, którego celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom takich zdarzeń lub w możliwy sposób zminimalizowanie możliwości ich wystąpienia. Jednak, aby dalej poddać się rozważaniom prawnym, a także praktycznym, warto zastanowić się nad istotą ryzyka w organach administracji publicznej.

Wszelkie dyskusje związane z istotą ryzyka mogą dotyczyć najczęściej przyczyn oraz skutków działania ryzyka. W pierwszym aspekcie przyjmuje się najczęściej, iż ryzyko występuje wówczas, gdy można je zdefiniować i ocenić za pomocą prawdopodobieństwa statystycznego, matematycznego czy szacunkowego. Natomiast drugi aspekt wyróżnia najczęściej dwa sposoby interpretacji ryzyka, tj. koncepcję negatywną oraz koncepcję neutralną. Koncepcja negatywna w swoim znaczeniu obejmuje ryzyko jako pewne zagrożenie, które może spowodować nieosiągnięcie wyznaczonego efektu. Koncepcja neutralna traktuje ryzyko przeważnie jako zagrożenie oraz szansę. W praktyce funkcjo-

nowania organów administracji publicznej ryzyko stanowi zagrożenie, gdzie dana jednostka sektora finansów publicznych podejmuje określone działania, które mają na celu zmniejszenie takiego ryzyka. Z drugiej jednak strony organizacje powinny mieć świadomość pozytywnego wpływu ryzyka na funkcjonowanie jednostek, poprzez większe zaangażowanie pracowników, wspieranych przez właściwie przygotowane procedury zarządzania ryzykiem [Jajuga 2007, s. 13]. Podmiotami umiejscowionymi w systemie aparatu państwowego, które są szczególnie narażone na wystąpienie ryzyka, są instytucje publiczne szczebla centralnego i rządowego, podejmujące strategiczne decyzje, obejmujące swoim zasięgiem obszar całego kraju. Dużą rolę w odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie państwa przypisuje się władzy ustawodawczej, która swoimi decyzjami wpływa na losy wszystkich Polaków. Nie zawsze jednak tworzone regulacje prawne wpływają pozytywnie na zachowanie się zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Poziom ryzyka w tym przypadku jest niewątpliwie wysoki, jednak nie zawsze ta świadomość towarzyszy osobom mającym realny wpływ na ustawodawstwo. Konsekwencją wprowadzania nowych regulacji prawnych jest odniesienie ich do życia publicznego, społecznego, politycznego czy gospodarczego. Jednak, jak wszyscy wiemy, z jakością tych regulacji bywa różnie. Ryzyko najczęściej cechuje się określonymi właściwościami, do których można zaliczyć obiektywność, kwantyfikowalność czy symetryczność [Olejniczak 2009, ss. 15–16].

Ponadto nie można dyskutować o istocie ryzyka bez wcześniej postawionego przez jednostkę celu. Trzeba mieć świadomość, iż realizacja każdego celu może nieść z sobą pewną dawkę ryzyka, które może się wiązać z nieosiągnięciem celu lub niejednokrotnie też z jego przekroczeniem. Cel stawiany przez organy administracji publicznej powinien opisywać stan przyszły, do którego dąży dana organizacja [Wasilewski 2010, ss. 25–28].

Rodzaje ryzyka w funkcjonowaniu administracji publicznej

Każda jednostka sektora finansów publicznych musi mieć świadomość, że prawidłowość jej działań jest najważniejszym celem postawionym przez kierownictwo organizacji. Jednak pojawiające się zagrożenia muszą być w prawidłowy sposób i za pomocą odpowiednich metod i narzędzi wcześniej zredukowane lub zminimalizowane. Instytucje publiczne dysponujące środkami publicznymi, najczęściej przeznaczają je na realizację zadań, które przybierają postać zadań bieżących oraz inwestycyjnych. Zawsze jednak określenie ryzyka oraz oszacowanie jego rodzajów zależy od punktu odniesienia analizowania takiego ryzyka. Dogmatyka przedmiotu obejmująca swym zasięgiem aspekty funkcjonowania instytucji publicznych, a także uwzględniająca najważniejsze cele zarządzania ryzykiem, wyodrębnia w swoim podziale, na podstawie kryterium

horyzontu czasowego, dwa fundamentalne rodzaje ryzyka: ryzyko strategiczne oraz ryzyko operacyjne, pojawiające się we wszystkich instytucjach publicznych [Jennison 2004, ss. 35–36].

Ryzyko strategiczne to ryzyko występujące w organach administracji publicznej, którego wystąpienie jest niezależne od organizacji. Ryzyko strategiczne jest ryzykiem długookresowym, które najczęściej związane jest z podjęciem decyzji długofalowych. Przykładem takiego ryzyka jest np. przyjęcie przez samorząd województwa strategii rozwoju, realizowanej w perspektywie kilkunastu kolejnych lat. Samorządy województw, określając własne strategie rozwoju, uwzględniają w niej kilka strategicznych celów. Należą do nich przede wszystkim pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, pobudzanie aktywności gospodarczej czy podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki danego województwa [Ustawa o samorządzie województwa]. Co ważne, każdy samorząd województwa, wyznaczając wieloletnią politykę rozwoju, przygotowywał strategię, mając na uwadze swoje własne priorytety działań i specyfikę swoich województw, aby potem łatwiej można było zrealizować wyznaczone w strategii cele, które potem były poddane ocenie monitoringu oraz kontroli (poziom realizacji celów).

Ryzyko strategiczne jest także wynikiem działań zewnętrznych, których nie można wcześniej przewidzieć i kontrolować [Leksykon finansów, s. 266]. Da się jednak powziąć pewne kroki, które już w trakcie wystąpienia takiego ryzyka mogą zmniejszyć stopień oddziaływania tego ryzyka na stopień i sposób realizacji zadań. Stąd w funkcjonowaniu instytucji publicznych można wyodrębnić kilka ryzyk w obrębie działania ryzyka strategicznego, tj. ryzyko polityczne, ryzyko społeczne, ryzyko inwestycyjne czy ryzyko ekonomiczne.

Drugie przytoczone ryzyko – ryzyko operacyjne – jest ryzykiem krótkookresowym, związanym najczęściej z bieżącą, codzienną działalnością organów publicznych. Na poziom ryzyka operacyjnego składają się między innymi:

- ryzyko finansowe – jest ono utożsamiane najczęściej ze sposobem finansowania działalności statutowej, np. gminy, gdzie w skład tego ryzyka najczęściej wchodzi np. niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej, ryzyko dostępności do zwrotnych lub bezzwrotnych źródeł finansowania czy też najbardziej niebezpieczne ryzyko wystąpienia strat finansowych [Jastrzębska 2009, ss. 169–172];
- ryzyko fizyczne – obejmuje ono niebezpieczeństwa pojawiające się w sytuacjach nieprzewidzianych (zaliczyć można do nich pożar, awarie dostępu do zasobów informatycznych, bezpieczeństwo zatrudnionych w jednostce osób);

- ryzyko prawne – skupia się ono na możliwości naruszenia przepisów prawa (zasada legalności) oraz ewentualne naruszenie prawa finansów publicznych (naruszenie zasady dyscypliny finansów publicznych).

Ryzyko operacyjne, mogące się pojawić szczególnie w samorządach terytorialnych, dotyczy zwłaszcza podstawowej ich działalności i obejmuje realizację zadań komunalnych (np. gospodarka komunalna, polityka mieszkaniowa, edukacyjna, czy ochrona środowiska). Ryzyko to dostrzegane jest także w kwestiach związanych z posiadaniem przez instytucje publiczne majątkiem (ryzyko utraty tytułu prawa własności). W ramach ryzyka operacyjnego mogą się pojawić również ryzyka związane z gospodarowaniem środkami publicznymi. Przykładem zarządzania majątkiem pieniężnym może być wystąpienie niekorzystnych zdarzeń, które stanowią o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych [Ciak 2006, ss. 28–29].

Proces zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej

Proces zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych najczęściej dotyczy identyfikacji ryzyka, z jakim organizacja może się zetknąć, a także jego pomiaru wraz z czynnościami kontrolnymi. Jednak o procesie zarządzania ryzykiem można mówić dopiero wtedy, kiedy takie ryzyko da się skwantyfikować, czyli w sposób ilościowy określić wartości takiego ryzyka [Mojśiewicz 2001, ss. 34–36]. W organach administracji publicznej podmiotem odpowiedzialnym za proces zarządzania ryzykiem jest najwyższe kierownictwo jednostki, które, podejmując decyzje, ma realny wpływ na zarządzanie procesem ryzyka w organizacji. Współczesna nauka zajmująca się pomiarem ryzyka w organizacji wyodrębnia 4 podstawowe etapy procesu zarządzania ryzykiem, tj. identyfikację ryzyka, pomiar ryzyka, sterowanie ryzykiem oraz monitorowanie wraz z kontrolą takiego ryzyka.

Pierwszy etap – identyfikacja ryzyka – skupiony jest na określeniu rodzajów ryzyka, na które w różny sposób narażona jest dana organizacja. Chodzi tutaj bez wątpienia o precyzyjne wskazanie przyczyn powstania takiego ryzyka, co nie jest procesem prostym, gdyż należy ustalić potencjalne źródła powstawania takich niebezpieczeństw w podstawowej działalności organizacji [Machaczka 2001, ss. 34–54].

Drugi element procesu zarządzania ryzykiem, zwany pomiarem ryzyka, skupiony jest na określeniu poziomu ryzyka najczęściej w postaci liczbowej (samorządy terytorialne dość często stosują tutaj metody liczbowe). Jeżeli taka ocena nie jest możliwa, stosuje się ocenę poziomu ryzyka na podstawie pewnej kategorii (ryzyko niskie, wysokie, średnie), stosując w tym wypadku metodę jakościową [Sztumski 2005, ss. 56–78].

Z kolei sterowanie ryzykiem polega na możliwości właściwego zareagowania na każde zdiagnozowane ryzyko. Osoby odpowiedzialne w organizacji za sterowanie ryzykiem (najwyższe kierownictwo) powinny uwzględniać między innymi stopień ryzyka akceptowanego, możliwy do realizacji stopień kontroli takiego ryzyka, obszar transferu ryzyka oraz właściwie oszacować koszty niezbędne do zarządzania tym procesem. Zawsze kierownictwo jednostki musi jednak przyjąć określony poziom ryzyka akceptowanego, który wynika najczęściej z przyjętej strategii (np. poprzez określenie w budżecie organizacji środków niezbędnych do zarządzania ryzykiem). Sterowanie ryzykiem byłoby niemożliwe bez dobrze przyjętych przez organizację procedur zarządzania takim ryzykiem. Co więcej, procedury te, wykorzystywane na wszystkich etapach zarządzania daną jednostką, powinny być także na bieżąco poddawane monitorowaniu oraz kontroli, co stanowi o sile i ważności stosowania procesu monitorowania i kontroli ryzyka, szczególnie pod kątem zmian jego poziomu oraz wykorzystanych wszystkich środków do umiejętnego zarządzania ryzykiem [Kaczmarek 2002, ss. 58–62].

Zgodnie z międzynarodową organizacją Project Management Institute (PMI) ważną rolę przypisuje się procesowi zarządzania projektami unijnymi. Polska jako największy beneficjent środków unijnych, również i w nowym okresie programowania Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w swojej metodologii zarządzania projektami korzysta z takich narzędzi. PMI, opracowując mechanizmy zarządzania ryzykiem, wyznaczyło 6 poniższych jej elementów. Po wzorze tych mechanizmów coraz częściej sięgają zarówno instytucje centralne, jak i jednostki samorządu terytorialnego.

1. Planowanie zarządzania ryzykiem – polega na przygotowaniu planu badań nad ryzykiem indywidualnego projektu wraz z niezbędnymi narzędziami wspierającymi kierownictwo jednostki w minimalizowaniu zagrożeń lub eliminowaniu ryzyka projektu [Kaczmarek 2010, ss. 79–114];
2. Identyfikacja ryzyka – skupione jest na wskazaniu realnego ryzyka związanego z danym projektem, gdzie wykorzystuje się między innymi badanie dokumentacji projektowej, analizy list kontrolnych czy zastosowanie metody delfickiej (wykorzystanie wiedzy eksperckiej z dziedziny konkretnego programu unijnego);
3. Analiza jakościowa projektu – rolą tego elementu jest ustalenie najważniejszych niebezpieczeństw oraz zagrożeń, które mogą (ale nie muszą) wystąpić w trakcie realizacji projektu;
4. Analiza ilościowa ryzyka – obejmuje oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia podczas realizacji projektu różnych czynników ryzyka, które mogą spowodować wydłużenie czasowe realizacji projektu lub wpłynąć na wzrost jego kosztów;

5. Planowanie środków przeciwdziałaniu ryzyku – w tym działaniu jednostki publiczne muszą bezwzględnie przygotować wewnętrzne procedury ochronne, które będą zabezpieczały projekty przed zagrożeniami i niebezpieczeństwami oraz minimalizowały ewentualne straty;
6. Monitoring oraz kontrola ryzyka – to proces, który odpowiada za wdrożenie systemu zarządzania projektami wraz z jego pełną realizacją [Janicki 2010, ss. 180–183].

Umiejętne zarządzanie ryzykiem w instytucjach publicznych, co autor potwierdza swoją obserwacją, poprawia poziom jakości świadczonych usług. To zasługa nie tylko zarządzających instytucjami publicznymi, lecz także coraz lepiej przygotowanych procedur kontrolnych, opartych na zasadzie legalności – wyznaczających kierunek rozwoju jednostek sektora finansów publicznych [Czerwiński 2005, ss. 89–98].

We współczesnych organach administracji publicznej zarządzanie ryzykiem oznacza, że w jednostce funkcjonuje proces oceny oraz przeciwdziałania skutkom ryzyka. Co więcej, zarządzanie ryzykiem w bieżącej działalności instytucji publicznych powinno obejmować ryzyka, które mogą się pojawić na wszystkich szczeblach decyzyjnych. Stąd rodzi się konieczność posiadania właściwych procedur zarządzania ryzykiem w organizacji, których skuteczność działania może odpowiednio wcześniej ostrzec o możliwych niebezpieczeństwach. Podejmowane w jednostce decyzje, które bardzo często objęte są pewnym poziomem ryzyka, muszą być poddane właściwej ocenie. Ocena ta obejmuje uwarunkowania związane z podjęciem takiej decyzji lub ewentualnie może wskazać konsekwencje podjęcia ryzykownej decyzji. Stąd w instytucjach publicznych, szczególnie na poziomie samorządów lokalnych, można wyróżnić określone zachowania się jednostki względem ryzyka, tj.:

- akceptacja ryzyka (tolerowanie ryzyka) to podjęcie świadomych działań, przez np. gminę, związanych z istniejącym ryzykiem, gdzie zdolność do przeciwdziałania takiemu ryzyku jest minimalna;
- unikanie ryzyka polega na rezygnacji z realizacji zadań objętych pewnym (nieakceptowanym) poziomem ryzyka. Przykładem takiego działania jest najczęściej przesunięcie samorządowych inwestycji w czasie z powodu braku wystarczających środków zabezpieczonych w budżecie instytucji;
- reakcja na ryzyko, nazywana działaniami prewencyjnymi, przeciwdziałaniu występowaniu negatywnych zdarzeń w organizacji. Przykładem takiego zachowania się jednostki może być zastosowanie środków bezpieczeństwa czy dokonanie kontrolnej oceny negatywnych zdarzeń;
- przejście ryzyka najczęściej obejmuje pełną gotowość organizacji do świadomej akceptacji poziomu ryzyka i uwzględnienia wszelkich konsekwencji związanych z działaniami niepożądanymi; przykładem przejścia takiego ry-

- zyka przez gminę jest poniesienie dodatkowych kosztów inwestycyjnych, które w okresie planistycznym nie uwzględniły dodatkowych prac;
- transfer ryzyka, będący ostatnim zachowaniem się jednostki wobec podjętych decyzji związany jest najczęściej z przeniesieniem na inny podmiot ciężaru odpowiedzialności za pojawiające się ryzyko. Należy zaznaczyć, że takie przeniesienie ryzyka na podmiot zewnętrzny musi odbywać się zgodnie z zasadą legalności. Przykładem transferu ryzyka może być przeniesienia ryzyka na podmiot zewnętrzny, tj. umowne zabezpieczenie ryzyka [Czerwiński, Grocholski 2003, ss. 83–85].

Powyższe działania dowodzą, że proces zarządzania ryzykiem staje się tematem poruszonym przez coraz większą grupę podmiotów. Świadomość pojawiających się zagrożeń wymusza wprowadzanie coraz to szczelniejszych systemów ochronnych i kontrolnych. Dlatego też proces zarządzania ryzykiem – przygotowany w formie właściwych procedur zarządzania ryzykiem – dostarcza najwyższemu kierownictwu organizacji informacji, dzięki którym zarządzanie jednostką odbywać się może w sposób właściwy, skuteczny oraz pozbawiony ryzykownych działań. Doświadczenie autora, który jest także audytorem wewnętrznym w samorządzie terytorialnym, dostarcza potwierdzenia, że prawidłowo opracowane procedury zarządzania ryzykiem mogą skutecznie ochronić jednostkę przed niebezpieczeństwami (szczególnie w obszarze wydatkowanych środków publicznych).

Zakończenie

Jednostki sektora finansów publicznych coraz częściej zdają sobie sprawę, że muszą z wyprzedzeniem patrzeć w przyszłość, być dynamiczne, a także odpowiednio szybko reagować na zmiany oraz maksymalnie wykorzystywać posiadane zasoby. Odpowiednio przemyślany, skonstruowany i wdrożony system zarządzania ryzykiem w jednostce stanowi fundament prawidłowości realizowanych działań. Proces zarządzania ryzykiem, opracowany w formie wewnętrznych procedur, powinien być nieustannie doskonalony i dostosowywany do zmian otoczenia organizacyjnego, w którym olbrzymi udział w jego rozwoju ma zarówno kierownictwo jednostki, jak i wszyscy jej pracownicy.

Instytucje publiczne często bywają narażone na ryzyko wewnętrzne oraz ryzyko zewnętrzne. Pojawia się także ryzyko na poziomie organizacji, a także ryzyko na poziomie zadań. Obserwowane zachowania organów administracji publicznej wobec ryzyka nie są obojętne, przy czym istotna okazuje się pełna świadomość zagrożeń z tego tytułu z zachowaniem zasad racjonalnego działania. Ponadto nieustannie pojawiające się nowe zagrożenia i niebezpieczeństwa, wymuszają poszukiwania nowych rozwiązań. Zarządzanie ryzykiem w jednost-

kach jest procesem dynamicznym, gdzie konieczne wydają się okresowe przeglądy wszystkich zidentyfikowanych ryzyk.

Opracowane przez jednostki procedury zarządzania ryzykiem nie dają nigdy stuprocentowej ochrony przed niezamierzonymi działaniami. Jednak dostarczają możliwości opracowania zhierarchizowanych obszarów ryzyka w danym obszarze organizacji. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym obejmuje swym zasięgiem wszystkie obszary funkcjonowania jednostki, gdzie niewątpliwie kluczem do sukcesu w realizacji wyznaczonych zadań jest właściwe zaangażowanie wszystkich pracowników wraz z możliwością ich wpływu na szacowanie ryzyka w organizacji.

Proces zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych pozwala także na dostosowanie tzw. apetytu na ryzyko do przyjętej przez organizację strategii wraz z wyznaczonymi jej celami. Pomaga także zmniejszyć lub zminimalizować skutki działań niekontrolowanych, identyfikuje ryzyka, które niejednokrotnie bywają z sobą powiązane, by w ostateczności zintegrować podejście do zarządzania ryzykiem w organach administracji publicznej. Prawidłowe zrozumienie istoty ryzyka i coraz większa świadomość zarządzających instytucjami publicznymi spowoduje, że tworzone będą kompleksowe systemy rozwiązań, które w swojej materii łączyć będą procesy zarządzania ryzykiem z procedurami zarządzania jednostką.

Bibliografia

- Ciak J. (2006), *Ryzyko finansowe w procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Skarbnik i Finanse Publiczne”.
- Czerwiński K. (2005), *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa.
- Drucker P. (2000), *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa
- Jajuga K. (red) (2007), *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem: wprowadzenie w zarządzanie ryzykiem*, Warszawa.
- Janicki T. (2010), *Zarządzanie ryzykiem projektów innowacyjnych*, [w:] *Innowacyjne strategie kreowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, P. Antonowicz (red.), Sopot.
- Jastrzębska M. (2009), *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Jennison B. (2004), *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Warszawa.
- Kaczmarek T. (2002), *Zarządzanie ryzykiem handlowym, finansowym i produkcyjnym dla praktyków*, Gdańsk.

- Kaczmarek T. (2010), *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Dyffin, Warszawa.
- Konkel M. (2010), *Dobre praktyki w zarządzaniu ryzykiem w projektach*, [w:] *Innowacyjne strategie kreowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, P. Antonowicz (red.), Sopot.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Machaczka J. (2001), *Podstawy zarządzania*, AE Kraków, Kraków.
- Mojsiewicz M. (2001), *Zarządzanie ryzykiem*, PWN, Warszawa.
- Noworól A. (2003), *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin.
- Noworól A. (2006), *Zarządzanie w samorządzie*, ABC samorządu terytorialnego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Olejniczak A. (2009), *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych: podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, „Skarbnik i Finanse Publiczne”
- Richards S. (1990), *Flexibility in Personel Management: Some Comparisons Between the Public and Private Sectors*, [w:] *Flexible Personnel Management in the Public Service*, PUMA, Paris
- Sztumski J. (2005), *Metodologiczne problemy badań społecznych*, [w:] *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice.
- Wasilewski W. (2010), *Zarządzanie ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Innowacyjne strategie kreowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, P. Antonowicz (red.), Sopot.
- Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Katarzyna Sienkiewicz–Małyjurek

Politechnika Śląska

Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym

Issues of risk analysis in crisis management

Abstract:

Crisis management is an integral part of the national security and focuses on prevention, fight and control of threats and crisis situations. It bases on theory of public management. In process of crisis management risk analysis is one of the activities undertaken in the prevention phase. The aim of this analysis is identification of threats and estimation of their potential consequences and possibility of occur. This results are the basis for planning, decision-making and conducting activities.

However, there is no single appropriate methodology of risk analysis in the crisis management on account of many factors such as organizational, environmental and situational conditions. These conditions have specific and individual character. Presentation the possibility of using one of risk analysis methods in the crisis management process is a goal of this article. This goal will be achieved on the basis of desk research methodology and the results of empirical research conducted in 2011 in units of the State Fire Service in Silesian Region.

Key-words: risk analysis, crisis management, risk, threat, crisis situation

Wstęp

Zagrożenia, kryzysy i związane z tym ryzyko zawsze towarzyszyły życiu człowieka. Wraz ze wzrostem cywilizacyjnym obserwowany jest jednak globalny wzrost intensywności ich występowania i niekorzystnych skutków [Lorenc i in. 2009, s. 103]. Współczesne tendencje wskazują ponadto, że trend ten będzie nadal postępował [Schulz i Blecken 2010; van Wassenhove 2006]. Człowiek nie jest w stanie przeciwdziałać wszystkim zagrożeniom, lecz może starać się przygotować do ich wystąpienia, by zminimalizować ich skutki. Aby ten cel osiągnąć, musi zidentyfikować i zanalizować wszelkie potencjalne zagrożenia,

ocenić ryzyko ich wystąpienia oraz zaplanować i przygotować stosowne działania prewencyjne, ratownicze i adaptacyjne [Sienkiewicz–Małyjurek 2010]. Jednakże analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń jest determinowana wieloma czynnikami, a pominięcie choćby jednego z nich może być przyczyną nierzetelności uzyskanych wyników [Paltrinieri i in. 2012]. Z tego względu poznanie uwarunkowań i możliwych do zastosowania metod analizy ryzyka w zarządzaniu kryzysowym stanowi cel niniejszego artykułu.

Metodyka badań

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie możliwości wykorzystania wybranej metody analizy ryzyka w procesie zarządzania kryzysowego. Analizy oparto zarówno na studiach literaturowych, jak i badaniach empirycznych. Objęły one charakterystykę roli, uwarunkowań oraz problemów mogących wystąpić podczas analizy ryzyka w zarządzaniu kryzysowym. W badaniach założono, że nie istnieje jedyna, optymalna do stosowania metoda analizy ryzyka w zarządzaniu kryzysowym.

Badania teoretyczne przeprowadzono przy wykorzystaniu metody *desk research*, która objęła literaturę polską i zagraniczną, akty prawne oraz dokumenty strategiczne. Z kolei analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń została przeprowadzona na podstawie badań zrealizowanych w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej na terenie województwa śląskiego. Badanie to przeprowadzono w 2011 r. z pomocą Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach. Wykorzystano w tym celu kwestionariusz ankiety, który zbudowano na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz konsultacji z praktykami zajmującymi się zarządzaniem kryzysowym. Badania objęły wszystkie komendy miejskie i powiatowe Państwowej Straży Pożarnej na terenie województwa śląskiego (31 jednostek). W konsekwencji sformułowano uogólnienia w zakresie problematyki analizy ryzyka w zarządzaniu kryzysowym.

Znaczenie i przedmiot zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe jest dziedziną zarządzania publicznego, usługą społeczną realizowaną przez samorządy na rzecz wspólnoty lokalnej [Kozuch 2004]. Znaczenie zarządzania kryzysowego wynika zarówno z jego bezpośredniego wpływu na zdrowie i życie ludzi (transport, gospodarka wodno-ściekowa, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo itd.), jak i na szereg obszarów funkcjonowania państwa (np. stosunki dyplomatyczne, wymiana handlowa z innymi państwami) [Sienkiewicz–Małyjurek 2012].

Zgodnie z definicją zarządzania kryzysowego jego zadaniem jest zapobieganie, przygotowanie, zwalczanie sytuacji kryzysowych i usuwanie ich skutków [2007.89.590]. Sytuacje takie definiowane są jako „zdarzenia wpływające

negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujące znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków” [2007.89.590 – art. 3, ust. 1]. Charakteryzują się one eskalacją i kumulacją zagrożeń, destabilizacją, niepewnością oraz napięciem społecznym. Sytuacje kryzysowe są konsekwencją wystąpienia poszczególnych zagrożeń, które można analizować zgodnie z następującą klasyfikacją [Jakubczak i in. 2009, s. 14]:

1. Zagrożenia pierwotne:

- naturalne (woda, powietrze, ogień, ziemia, kosmos),
- techniczne (komunikacyjne, technologiczne, budowlane, komunalne, nielegalne przechowywanie materiałów niebezpiecznych),
- militarne (bezpośrednie użycie sił zbrojnych, akty terroru),
- nadzwyczajne zagrożenie środowiska (niektóre zdarzenia z zagrożeń technicznych i militarnych o charakterze antropomorficznym).

2. Zagrożenia wtórne:

- egzystencji człowieka (masowe zgony, głód, epidemie i pandemie),
- społeczne (patologie społeczne – przestępczość, narkomania, prostytucja, masowe bezrobocie, zaburzenia zdrowia psychicznego),
- masowe straty (zniszczenie lub długotrwałe skażenie środowiska naturalnego – klęska ekologiczna, pomór zwierząt, zniszczenie dóbr niezbędnych do przeżycia).

Z katastrofami naturalnymi ludzkość borykała się od początku swego istnienia, jednak rozwój cywilizacyjny i degradacja środowiska naturalnego sprawiły, że zwiększyła się ilość odpadów i emisja dwutlenku węgla do atmosfery przy jednoczesnym zmniejszaniu ilości obszarów zalesionych, wzroście zjawiska globalnego ocieplenia i anomalii pogodowych. Szczególne zagrożenie stwarzają ponadto elektrownie atomowe, zakłady chemiczne, a także zakłady i magazyny przechowujące środki toksyczne oraz pojazdy transportujące te substancje. Nasilają się również akty terroru. Dochodzą do tego jeszcze problemy społeczne, wzrastają zagrożenia egzystencji człowieka oraz pojawiają się nieoczekiwane zdarzenia, jak np. deszcz meteorytów, który spadł 15 lutego 2013 r. w Rosji.

Wzrost skali zagrożeń jest niewątpliwy. Z tego względu niezbędne jest odpowiednie przygotowanie działań w ramach zarządzania kryzysowego, gdzie podstawę stanowi analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń.

Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym

Ryzyko jest sytuacją wymierną, występującą okresowo, w której można ustalić alternatywy i szanse wystąpienia potencjalnych rezultatów [Staniec i Klimczak 2008]. Konieczność analizy ryzyka wynika z potrzeby poznania charakteru zi-

dentyfikowanych zagrożeń i obejmuje: określenie przyczyn i skutków, klasyfikację oraz zbadanie możliwości duplikacji i eskalacji zagrożeń oraz powiązanie ryzyka z celami i działaniami [Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym 2004, s. 27; Wang 2012]. Analiza ryzyka stanowi proces identyfikacji i określenia poziomu ryzyka oraz jest podstawą jego oceny, która polega na wytypowaniu akceptowalnych i nieakceptowanych ryzyk na podstawie określonych wartości dopuszczalnych. W zarządzaniu kryzysowym analiza ryzyka opiera się na szerokim wachlarzu informacji, które obejmują [Kosowski 2006, ss. 47–51]:

- dane podstawowe – dane topograficzne, układ hydrograficzny, dane demograficzne i socjologiczne, infrastruktura techniczna, rozmieszczenie materiałów niebezpiecznych, dane dotyczące rolnictwa i hodowli, opis terenów zurbanizowanych, zabezpieczenie medyczne, siły ratownicze, osłona przeciwpowodziowa, dane historyczne;
- aspekty kwalifikacji zagrożeń: środowiskowy (np. skala, dotkliwość, czas trwania) i prawno-społeczny (np. zakres oddziaływania prawa, skala trudności zmiany, zaangażowanie stron, społeczny odbiór wprowadzanych zmian);
- katalog zagrożeń występujących na danym terenie, zgodnie z wynikami procesu ich identyfikacji.

Za prowadzenie analizy zagrożeń odpowiadają organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, którymi są ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starości, prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie. Swoje zadania realizują oni za pomocą zespołów i komórek właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Identyfikacja zagrożeń i analiza ryzyka ich wystąpienia prowadzona jest przy współpracy z innymi organami administracji publicznej, instytucjami i podmiotami gospodarczymi.

Do analizy ryzyka w zarządzaniu kryzysowym wykorzystywane są zarówno metody jakościowe (np. burza mózgów, synektyka, Delphi), jak i ilościowe (np. analiza drzewa zdarzeń, analiza drzewa błędów, analiza przyczyn i skutków wad FMEA) [Sienkiewicz 2010; Redziak 2010; Sienkiewicz 2005; Findelsen 1985]. Ich dobór zależy od decydenta. W praktyce jedną z popularniejszych metod oceny ryzyka jest analiza kombinacji prawdopodobieństwa zajścia danego zdarzenia i jego konsekwencji [APELL 2010; Procedura Opracowania Raportu Częstkowego 2010; Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012; Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym 2004; Pomarańczowa Księga 2004; Standard zarządzania ryzykiem 2002; Redziak 2010]. Prowadzona jest ona przy zastosowaniu macierzy oceny ryzyka. Wykorzystuje się w tym celu macierze w skali trzystopniowej (ryzyko wysokie, średnie i niskie) lub pięciostopniowej (ryzyko bardzo wysokie, wysokie, średnie, niskie i bar-

dzo niskie). W ujęciu ogólnym ryzyko wysokie i bardzo wysokie oznacza sytuację krytyczną, bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego oraz środowiska. Ryzyko średnie dotyczy istotnych zagrożeń, które mogą utrudnić lub przerwać przebieg prowadzonych procesów, a także przyczynić się do powstania zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego. Z kolei ryzykiem niskim oznaczane są zdarzenia, które nie powinny spowodować poważnych zagrożeń, ale są odczuwalne przez społeczeństwo i administrację publiczną. Do analiz można włączyć więcej parametrów niż jedynie prawdopodobieństwo i skutki w ujęciu ogólnym, a w tym np. poziom narażenia, intensywność, czas rozprzestrzeniania się, stosowane zabezpieczenia, konsekwencje wtórne, uszczegółowienie strat na materialne, ludzkie, społeczne itp. Czym więcej zmiennych zostanie uwzględnionych w analizie, tym bardziej precyzyjne wyniki można uzyskać [Najgebauer i in. 2009].

Analizę ryzyka w zarządzaniu kryzysowym przeprowadza się co dwa lata w ramach aktualizacji planów zarządzania kryzysowego i Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego [2007.89.590].

Analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych na terenie województwa śląskiego

Analizę ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych rozpoczęto od identyfikacji potencjalnych zagrożeń. W toku analiz przeprowadzonych na podstawie literatury przedmiotu ustalono katalog potencjalnych zagrożeń. Do analizy ryzyka wykorzystano pięciostopniową skalę prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń i ich skutków. Skalę ocen skonstruowano na podstawie analizy literatury przedmiotu [Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym 2004; Pomarańczowa Księga 2004; Standard zarządzania ryzykiem 2002]. Przyjęto następującą skalę ocen:

A. Skala oceny skutków zagrożeń:

- 5 – zagrożenie życia, zdrowia i/lub mienia ludności, środowiska, zniszczenie lub poważne uszkodzenie pól na dużą skalę, zasobów, infrastruktury komunalnej, budynków użyteczności publicznej, zakładów, przedsiębiorstw na skalę regionalną; przewidywany okres odbudowy – minimum trzy lata;
- 4 – zagrożenie zdrowia i/lub mienia ludności, środowiska, uszkodzenie pól na dużą skalę, zasobów, infrastruktury komunalnej, budynków użyteczności publicznej, zakładów, przedsiębiorstw na skalę lokalną; przewidywany okres odbudowy – od roku do kilku lat;
- 3 – zagrożenie mienia prywatnego ludności, środowiska, naruszenie pól, infrastruktury komunalnej, budynków użyteczności publicznej, zakładów, przedsiębiorstw na skalę lokalną; przewidywany okres odbudowy – do roku;

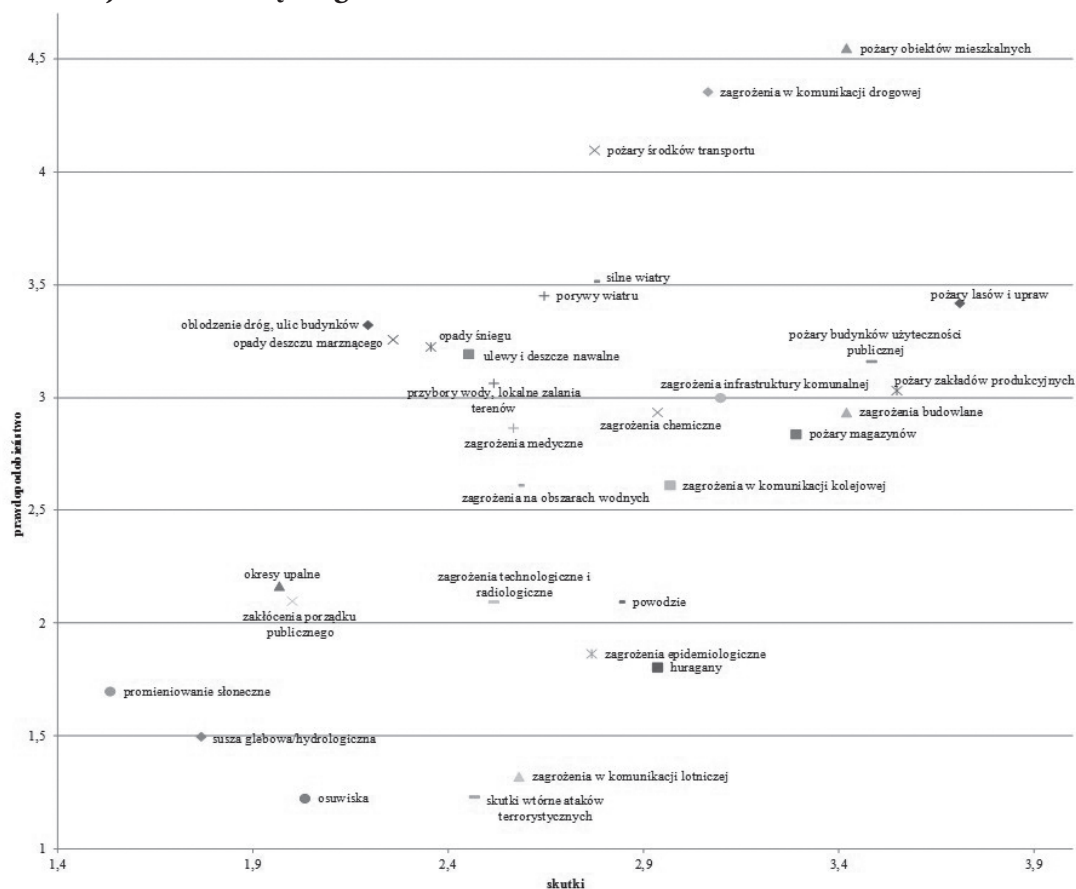
-
- 2 – zagrożenie mienia poszczególnych osób, naruszenie plonów w gminach, ale na niewielką skalę, chwilowe przerwy w dostarczaniu mediów w gminach, okres odbudowy – do 2 miesięcy;
 - 1 – zagrożenie zdrowia, mienia (w tym plonów) poszczególnych osób, chwilowe przerwy (maks. do 5 godzin) w dostarczaniu mediów, czas odbudowy w ciągu doby, a w poważniejszych przypadkach do kilku dni;
 - 0 – zagrożenie nie występuje.

B. Skala oceny prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia:

- 5 – wysoce prawdopodobne: zagrożenie może wystąpić każdego dnia, a do zarejestrowanych przypadków dochodzi kilka razy w miesiącu;
- 4 – prawdopodobne: zagrożenie występuje minimum raz w miesiącu, a zarejestrowane przypadki występują kilka razy w roku;
- 3 – dość prawdopodobne zagrożenie występuje kilka razy w roku, a zarejestrowane przypadki minimum raz na 2–3 lata;
- 2 – mało prawdopodobne: zagrożenie występuje nie częściej niż raz na 5–10 lat, a zarejestrowane przypadki nie częściej niż raz na 20 lat;
- 1 – prawdopodobieństwo znikome: zagrożenie może wystąpić nie częściej niż raz na 100 lat;
- 0 – nieprawdopodobne.

Uzyskane wyniki przedstawiono w postaci macierzy ryzyka na rysunku 1.

Rys. 1. Macierz ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych na terenie województwa śląskiego



Źródło: opracowanie własne

Wartości ryzyka ustalono w pięciostopniowej skali (bardzo małe, małe, średnie, duże, bardzo duże), zgodnie z metodą macierzową. Do kategorii bardzo dużego ryzyka nie zakwalifikowano żadnego z zagrożeń. Uzyskano następujące wyniki:

- Zagrożenia o dużym ryzyku: pożary obiektów mieszkalnych i środków transportu, zagrożenia w komunikacji drogowej.
- Zagrożenia o średnim ryzyku: pozostałe pożary, huragany, oblodzenie dróg i budynków, opady deszczu marznącego, opady śniegu, porywy wiatru, przybory wody, lokalne zalania terenów, silne wiatry, ulew i deszcze nawalne, zagrożenia budowlane, zagrożenia infrastruktury komunalnej, zagrożenia w komunikacji kolejowej.

- Zagrożenia o małym ryzyku: okresy upalne, osuwiska, powódzie, skutki wtórne ataków terrorystycznych, zagrożenia chemiczne, zagrożenia epidemiologiczne, zagrożenia medyczne, zagrożenia na obszarach wodnych, zagrożenia technologiczne i radiologiczne, zagrożenia w komunikacji lotniczej, zakłócenia porządku publicznego.
- Zagrożenia o bardzo małym ryzyku: promieniowanie słoneczne, susza.

W przypadku zagrożeń o dużym ryzyku wymagane jest podjęcie natychmiastowych działań i wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjno-prawnych, mających na celu zmniejszenie ryzyka. Zagrożenia o średnim ryzyku należą do grupy zagrożeń warunkowo akceptowalnych, które powinny być monitorowane na bieżąco i w miarę możliwości ograniczane. Działania zapobiegawcze i interwencyjne w przypadku ich wystąpienia powinny być prowadzone na bieżąco w okresach, w których może dojść do ich wystąpienia. Z kolei zagrożenia o małym i bardzo małym ryzyku nie wymagają dodatkowych rozwiązań poza rutynowymi działaniami stosowanymi na bieżąco.

Wyniki dalszych analiz wskazują ponadto, że Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach prowadzi wiele działań mających na celu eliminację potencjalnych zagrożeń. Przygotowywane są programy prewencyjne, nawiązywana i rozwijana jest współpraca międzyorganizacyjna oraz tworzone są wspólne procedury działań. Doskonalone są działania operacyjne, systemy zabezpieczeń i przekazywania informacji, np. System Powiadamiania Ratunkowego. Organizowane są również szkolenia i ćwiczenia, w których biorą udział osoby z różnych jednostek, a także prowadzone kampanie informacyjne, skierowane do społeczności lokalnych. Ponadto w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach brała udział m.in. w projektach: „Transgraniczny system ostrzegania i reagowania na zagrożenia powodziowe na przygranicznym obszarze województwa śląskiego”, „Bezpieczne Południe – rozbudowa systemu ratownictwa drogowego w ciągach komunikacyjnych Polski południowej”.

Zakończenie

Ryzyka nie można dokładnie zmierzyć [Jedynak i Szydło 1997]. Wskazane jest jednak szacowanie skali konsekwencji potencjalnych zagrożeń i prawdopodobieństwa ich wystąpienia ze względu na konieczność przygotowania się do podejmowania decyzji i działań w warunkach niepewności. Przeprowadzone badania w zakresie analizy ryzyka w zarządzaniu kryzysowym pozwoliły ustalić, że:

1. Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym zależy od wielu uwarunkowań charakteryzujących dany obszar i uwzględnia m.in. takie czynniki jak położenie geograficzne, dane topograficzne, układ hydrograficzny, dane de-

mograficzne i socjologiczne, infrastrukturę techniczną, zagospodarowanie przestrzenne, rozwój regionalny.

2. Potencjalne problemy w analizie ryzyka w zarządzaniu kryzysowym mogą wynikać z braku możliwości zgromadzenia wszystkich informacji, nieuwzględniania problematyki eskalacji i kumulacji zagrożeń, a także różnic w postrzeganiu zagrożeń przez osoby, które zajmują się ich analizą. Ponadto w zależności od zastosowanej metody uzyskuje się różne klasyfikacje ryzyka o charakterze w głównej mierze ogólnym. Przykładowo zarówno huragany (ocena ich skutków wynosi 2,9, a prawdopodobieństwo 1,8), jak i opady deszczu marznącego (ich prawdopodobieństwo wystąpienia wynosi 3,3 a skutki 2,3) należą do zagrożeń o średnim ryzyku. Powoduje to trudności w interpretacji wyników i w przyjęciu jednoznacznych decyzji.
3. Analiza ryzyka w zarządzaniu kryzysowym jest konieczna, ponieważ pozwala uzyskać obraz potencjalnych zagrożeń. Dobór metod do analizy powinien opierać się na rzeczowych zasadach w odniesieniu do specyfiki badanego zjawiska. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być przeprowadzenie analiz przy wykorzystaniu kilku metod ilościowych oraz ponowne odniesienie uzyskanych wyników do obszaru objętego badaniem i ich weryfikacja w formie jakościowej.

Bibliografia

- Findelsen W. (red.) (1985), *Analiza systemowa – podstawa i metodologia*, PWN, Warszawa.
- Gryz J., Kitler W. (2007), *System reagowania kryzysowego*, Adam Marszałek, Toruń.
- Jajuga K. (2007), *Teoretyczne podstawy zarządzania ryzykiem*, [w:] Jajuga K. (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, PWN, Warszawa.
- Jakubczak R., Rycerski W., Cabaj K. (2009), *Podstawy zarządzania kryzysowego w aglomeracji*, [w:] Najgebauer A. (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, WAT, Warszawa.
- Jedynak P., Szydło S. (1997), *Zarządzanie ryzykiem*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław.
- Kosowski B. (2006), *Prognozowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych*, Szkoła Aspirantów Państwowej Szkoły Pożarnej, Kraków.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Lorenc H., Ostrowski J., Tuszyńska I., Mazur A. (2009), *Zagrożenia klęskami żywiołowymi*, [w:] Najgebauer A. (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz*

z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy, WAT, Warszawa.

Najgebauer A., Antkiewicz R., Pierzchała D. (2009), *Koncepcja systemu wspomagania decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] Najgebauer A. (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, WAT, Warszawa.

Paltrinieri N., Dechy N., Salzano E., Wardman M., Cozzani V. (2012), *Lessons Learned from Toulouse and Buncefield Disasters: From Risk Analysis Failures to the Identification of Atypical Scenarios Through a Better Knowledge Management*, „Risk Analysis”, Nr 32: 1404–1419.

Redziak Z. (2010), *Analiza i ocena ryzyka w dowodzeniu*, [w:] Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P. (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Schulz S.F., Blecken A. (2010), *Horizontal cooperation in disaster relief logistics: benefits and impediments*, „International Journal of Physical Distribution & Logistics Management”, Vol.40, Iss:8/9, ss. 636–656.

Sienkiewicz P. (2005), *Analiza ryzyka w zarządzaniu projektami systemów*, „Problemy Techniki Uzbrojenia”, nr 9.

Sienkiewicz P. (2010), *Ewolucja ryzyka w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P. (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Adam Marszałek, Toruń.

Sienkiewicz–Małjurek K. (2012), *Sieciowe ujęcie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 3.

Sienkiewicz–Małjurek K. (2010), *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu procesowym – istota, zadania, efekty*, [w:] Włodarczyk M., Marjański A., *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku, współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XI, zeszyt 12, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź.

Staniec K., Klimczak K.M. (2008), *Panorama ryzyka*, [w:] Staniec I., Zawila-Niedźwiecki J. (red.), *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Szceponek A. (2008), *Rola samorządu terytorialnego w systemie zarządzania kryzysowego*, Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki w Katowicach, seminarium, Katowice.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Van Wassenhove L.N. (2006), *Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear*, „Journal of the Operational Research Society”, Vol. 57.

Wang J-J, (2012), *Integrated model combined land-use planning and disaster management: The structure, context and contents*, „Disaster Prevention and Management”, Vol. 21 Iss: 1, ss. 110–123.

Bibliografia elektroniczna

APELL 2010, *Multi-Hazard Training Kit For Local Authorities - For Community Vulnerability Reduction, Prevention, and Preparedness*, United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry & Economics, France; <<http://www.unep.fr>> 9.02.2013.

Biała Księga 2009, *Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela; <<http://www.eur-lex.europa.eu>> 9.02.2013.

Dokument uzupełniający Białą Księgę, COM(2009) 147 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 1.4.2009; <<http://www.eur-lex.europa.eu>> 9.02.2013.

IPCC 2007, *Fourth Assessment Report, Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge; <<http://www.ipcc.ch>> 9.02.2013.

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (2012), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa; <<http://rcb.gov.pl>> 8.02.2013.

Pomarańczowa Księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje (2004), Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Crown, Colegate; <<http://www.audyt.put.poznan.pl>> 9.02.2013.

Procedura Opracowania Raportu Częstkowego (integralna część z arkuszem kalkulacyjnym) do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, 2010, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa; <<http://rcb.gov.pl>> 8.02.2013.

Standard zarządzania ryzykiem (2002), Federation of European Risk Management Associations, Brussels; <<http://www.theirm.org>> 9.02.2013.

Statystyki roczne Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, <<http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=2379>> 25.01.2013.

Statystyki roczne Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach, <http://www.katowice.kwpsp.gov.pl/pl/index/html/id:7/Statystyka_roczna> 25.01.2013.

Wpływ zmian klimatu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo (zmiany, skutki i sposoby ich ograniczania, wnioski dla nauki, praktyki inżynierskiej i planowania gospodarczego) (2010), Zadanie: Zmiany klimatu i ich wpływ na środowisko naturalne Polski oraz określenie ich skutków ekonomicznych, Koordynator: dr hab. prof. IMGW, Mirosław Miętus, Warszawa – Gdynia – Kraków – Wrocław – Poznań; <<http://klimat.imgw.pl>> 9.02.2013.

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym (2004), Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów RP, Wydawnictwo Bentley Jennison, Warszawa; <<http://www.ryzykooperacyjne.eu>> 9.02.2013.

Zarządzanie ryzykiem, informacje ogólne (2011), Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych; <<http://www.mf.gov.pl>> 9.02.2013.

Sylwia Wojciechowska–Filipek

Spółeczna Akademia Nauk

Identyfikacja głównych problemów zarządzania majątkiem policji

Identifying the main problems with Police property management

Abstract:

Police is a public institution whose main aim is to provide safety and public order. To do so effectively a potential to develop is crucial. This largely depends on the structure of the resources, their properties, their quality and their optimal use. As part of the SECURUS project the effectiveness of movable property management in the police was researched in 2011-2012. In an organisation as bureaucratic as the police all tasks have their procedures. Basic procedures to do with property management have remained unchanged for years, resulting in them being outdated and no longer appropriate. Instead of simply find tasks they delay them, or halt them together. Police employees perceive the quality of the equipment used as mediocre, or even poor. Armament and uniforms are evaluated as best, while office equipment and information technology have poorest ratings. Additionally there are problems with availability of the necessary equipment. This results either from lack of financial resources, or from the fact that the equipment is of low quality, prone to breakdowns, and often eliminated from use during repairs. It is important to note however that the police is a specific service that is subject to numerous limitations. These limitations can sometimes act as barriers for certain technologies or management concepts. Nevertheless, new modern management methods that prove successful in institutions of similar structure and size can be recommended and implemented.

Key-words: property, property management, quality, availability, efficiency.

Wstęp

Policja jest organizacją stojącą na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zatem wszyscy obywatele są zainteresowani, aby w sposób skuteczny

wykonywała swoje ustawowe zadania. Do realizacji tych działań potrzebni są m.in. ludzie, majątek i odpowiednie zarządzanie. Celem artykułu jest przedstawienie roli, jaką odgrywa majątek ruchomy i zarządzanie nim w efektywności pracy policji, identyfikacja głównych problemów występujących w tym procesie oraz rekomendacja możliwych rozwiązań optymalizacyjnych.

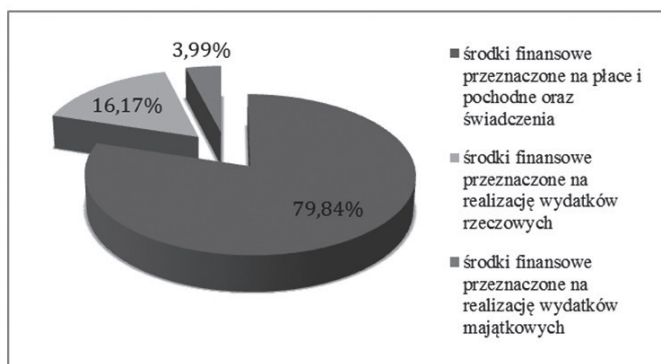
Policja jako organizacja publiczna

W Ustawie [Dz. U. z 2007 r. Nr 43] policję określa się jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja jest organizacją złożoną, na której czele stoi Komenda Główna Policji. Podporządkowano jej 16 komend wojewódzkich oraz Komendę Stołeczną, 329 komend powiatowych oraz 2072 komisariaty. Zatrudnia ponad 100 tys. osób i w 2012 r. dysponowała budżetem w wysokości 7 567 mln zł [<http://www.info.policja.pl>] 26.02.2013]. Jest instytucją publiczną, działającą w imieniu i na rachunek państwa. Nie ma uprawnień do rozszerzania zakresu swoich zadań lub rezygnacji z ich wykonywania [Oleński 2005, s. 19] Zgodnie z Ustawą do podstawowych zadań policji należą: [Dz. U. z 2007 r. Nr 43]

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

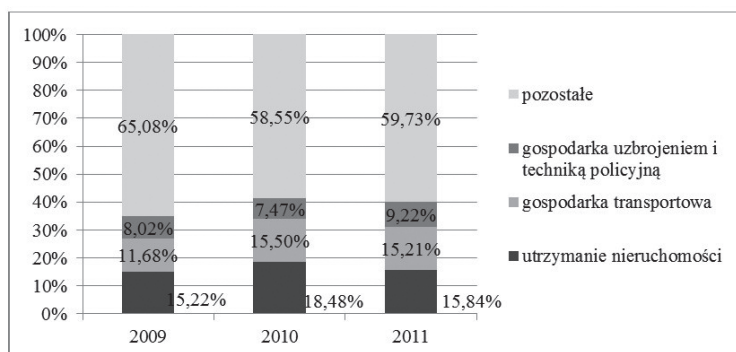
Policja świadczy usługi publiczne, a więc niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z tych usług. Poza tym są to usługi, od których społeczeństwo wymaga odpowiedniej jakości – niezależnie od ilości osób z nich korzystających [Zawicki, Mazur, Bober 2004, s. 16].

Policja zaliczana jest do katalogu jednostek budżetowych, a więc pokrywa swoje wydatki przede wszystkim bezpośrednio z budżetu państwa. Wielkość wydatków na sprzęt i inwestycje każdorazowo uzależniona jest od możliwości budżetowych i wynikającego z nich rachunku ekonomicznego. Do głównych grup wydatków należą płace, wydatki rzeczowe i wydatki majątkowe (rysunek 1.).

Rys. 1. Struktura planu finansowego policji w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

Nie bez znaczenia jest kwestia tzw. stałych wydatków rzeczowych, które corocznie muszą być realizowane. Należą do nich wydatki związane z utrzymaniem nieruchomości, gospodarką transportową, równoważnik za umundurowanie służbowe oraz utrzymanie systemów łączności. Można zatem stwierdzić, że corocznie prawie 50% całości wydatków rzeczowych z założenia jest już zaangażowane. Pozostałe 50% pozostaje na zakupy materiałów, sprzętu oraz usług niezbędnych do zabezpieczenia prawidłowego i podstawowego funkcjonowania jednostek policji.

Rys. 2. Realizacja wydatków rzeczowych w latach 2009–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych [Dz. U. z 2005, Nr 249] wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a majątek zakupiony ze środków publicznych powinien być efektywnie zarządzany.

Zarządzanie majątkiem policji

Dla realizacji celów organizacji podstawowe znaczenie ma jej potencjał rozwojowy, czyli możliwości zawarte w posiadanych zasobach oraz umiejętne korzystanie z tych zasobów. Potencjał ten zależy od struktury zasobów, ich właściwości, jakości oraz optymalnego ich wykorzystania [Kozuch 2011, s. 48]. Można wyróżnić potencjał rzeczowy, finansowy, pracy oraz informacyjny. Sprawna realizacja zadań takiej organizacji jak policja zależna jest w dużym stopniu od rzeczowych składników majątku takich jak sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej, środki transportu, sprzęt informatyczny czy wyposażenie kwaterunkowe. Jednostki budżetowe mają obowiązek wykorzystywać składniki rzeczowe majątku do realizacji swoich zadań i gospodarować tymi składnikami w sposób oszczędny i racjonalny [Szymański 2011].

Zarządzanie majątkiem to świadome działanie na podstawie ustalonych reguł, prowadzące do najbardziej efektywnego wykorzystania tego majątku w działalności. Obejmuje takie zadania i czynności jak [Tkaczuk 2004, s. 12]:

- wyposażenie organizacji w środki trwałe o odpowiednich parametrach technicznych,
- działania związane z ochroną wyposażenia,
- zapewnienie sprawności technicznej środków trwałych,
- kontrolę stopnia wykorzystania majątku.

Zarządzanie majątkiem trwałym organizacji jest procesem informacyjno-decyzyjnym, który koncentruje się na dostosowaniu struktury majątku rzeczowego do możliwości realizacji przyjętych celów oraz maksymalizowanie produktywności tego majątku. Zarządzanie majątkiem trwałym można również zdefiniować jako proces decyzyjny odnoszący się do kształtowania poziomu wartości, struktury, jakości technicznej posiadanych aktywów trwałych zgodnie ze strategią działalności organizacji. Kluczowe obszary zarządzania majątkiem trwałym koncentrują się na [Masłyk–Musiał, Rakowska, Krajewska–Bińczyk 2012, s. 223]:

- prawidłowym doborze rzeczowych aktywów trwałych, które umożliwią organizacji realizację przyjętych celów,

- odpowiednim wykorzystaniu rzeczowych aktywów trwałych, którymi dysponuje organizacja w prowadzonej przez siebie działalności operacyjnej,
- utrzymaniu rzeczowych aktywów trwałych zasobów w odpowiednim stanie gotowości eksploatacyjnej,
- zapewnieniu nadzoru nad rzeczowymi aktywami trwałymi pozostającymi w dyspozycji organizacji.

Zarządzanie majątkiem ma istotny wpływ na efektywność działania organizacji. Policjanci twierdzą, że majątek i sposób gospodarowania nim wpływają aż w 40% na efektywność wykonywanych działań. Odpowiednie wyposażenie funkcjonariuszy zarówno w wysokiej jakości zarówno uzbrojenie, samochody, jak i sprzęt niezbędny do pracy biurowej czy komunikacji pozwala na sprawne wykonywanie czynności. Pracownicy, aby mogli efektywnie wykonywać swoją pracę, muszą dodatkowo wiedzieć, jakie zasoby mają do dyspozycji [Simons 2006, s. 10].

W organizacjach narzędziem do zarządzania i osiągnięcia celów jest struktura organizacyjna, która powinna charakteryzować się elastycznością, drożnością kanałów informacyjnych oraz prawidłowością rozlokowania uprawnień władczych [Filipiak 2008, s. 22]. W organizacji publicznej struktura jest hierarchiczna z mocno sformalizowanymi procedurami. Charakteryzuje się mniejszą elastycznością w porównaniu z organizacjami komercyjnymi. Nadmiernie przestrzega się w nich zasad i procedur, zamiast koncentrować się na rezultatach [Kozuch, Markowski 2005, s. 36].

W celu sprawdzenia, jak funkcjonuje zarządzanie majątkiem policji, w latach 2011–2012 w ramach projektu SECURUS¹ przeprowadzono rozległe badania (badania wtórne: analiza dokumentacji wewnętrznej policji, źródeł prawa i literatury przedmiotowej, zogniskowane wywiady grupowe oraz badania ankietowe), które nie tylko miały zdiagnozować stan obecny, lecz także wypracować rekomendacje rozwiązań, które mogłyby zostać wdrożone w policji i przyczynić się do zwiększenia efektywności działań ustawowych organizacji. Wyniki tych badań przedstawione są w dalszej części niniejszego opracowania.

Procedury

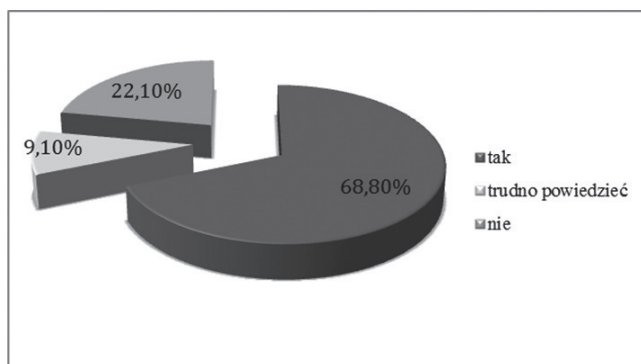
W zhierarchizowanej, biurokratycznej organizacji publicznej praktycznie każde postępowanie jest dokładnie określone procedurami. Na podstawie przeanalizowanych procedur można stwierdzić, że nadrzędnym celem, jaki przyświecał ich autorom, było sformułowanie regulacji, które nie naruszają zasad obowiązujących

¹ Projekt Rozwojowy: Model optymalizacji organizacji zarządzania policji w obszarze kosztów, transportu i gospodarowania nieruchomościami, realizowany przez Konsorcjum Naukowo-Przemysłowe SECURUS, finansowany ze środków publicznych, administrowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

zującego w naszym kraju prawa. Jednak zgodność z przepisami a wydajność organizacyjna to dwie zupełnie odrębne kwestie. Analizowane procedury nie zawierają praktycznie żadnych regulacji, które umożliwiłyby ich wykorzystanie do nowoczesnego zarządzania tą organizacją. Logika tworzenia tych regulaminów jest logiką biurokracji, pomija niemalże całkowicie kwestię efektywności działania.

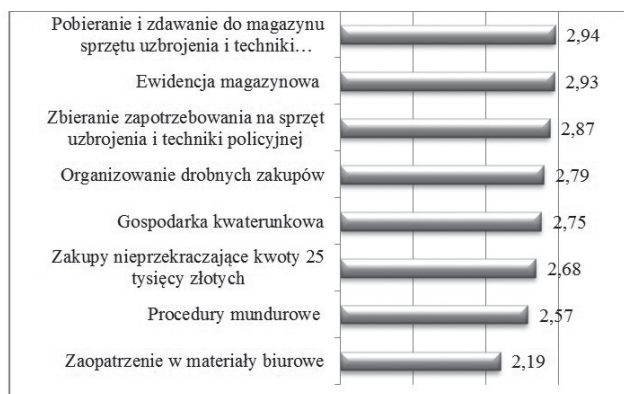
We wszystkich procedurach zwraca uwagę wieloetapowy proces decyzyjny – każdy krok procedury wymaga akceptacji przełożonego: naczelnika lub komendanta. Często mając taką akceptację, trzeba jeszcze uzyskać zgodę wyższego szczebla. Dotyczy to nawet drobnych zakupów np. materiałów biurowych. Dekretowanie dokumentów i postanowień jest czasochłonne i dodatkowo opóźnia realizację zadań (rysunek 3).

Rys. 3. Czy system podejmowania decyzji w jednostce pozwala na właściwą realizację zadań



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS

Podstawowe procedury związane z zarządzaniem majątkiem ruchomym oceniane są przez policjantów i pracowników cywilnych policji słabo (rysunek 4). Średnia ocena w każdym przypadku jest poniżej trzech. Najgorzej wypada proces zaopatrywania w materiały biurowe i w mundury, a najlepiej procedura pobierania i zdawania sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej. Nadal jednak te oceny są bardzo słabe.

Rys. 4. Ocena obowiązujących procedur

(ocena w skali od 1 do 5, gdzie: 1 – ocena negatywna; 5 – ocena bardzo dobra)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

65% badanych uważa, że obowiązujące procedury nie były zmieniane od lat, są przestarzałe i niedopasowane do obecnych warunków.

Przykładowo, obecny system organizacji transportu funkcjonuje w policji od początku lat 90. i był tylko w nieznacznym stopniu modyfikowany. Gromadzona jest olbrzymia ilość danych jednostkowych w postaci zapisów w dokumentach papierowych, które gromadzone są i składowane w rozproszonych jednostkach. Taka forma przechowywania informacji powoduje, że z uwagi na wysokie koszty dostarczenia do nich nie ma możliwości wykorzystywania tych informacji w efektywnym zarządzaniu gospodarką transportową.

Policja nie posiada również sprecyzowanych standardów dla składników środków transportu ani dla ich wyposażenia podstawowego, dodatkowego czy specjalistycznego. Celem standaryzacji jest zastosowanie jednolitych wzorów przy kompletowaniu floty. Znormalizowanie pojazdów pod względem wielkości, funkcjonowania, wyposażenia, wykorzystywanego paliwa itp. pozwala na obniżenie kosztów zakupów i eksploatacji.

Majątek ruchomy i jego jakość

Do majątku ruchomego zaliczyć możemy:

- sprzęt uzbrojenia i techniki policyjnej,
- sprzęt informatyczny,
- sprzęt kwaterunkowy,
- środki transportu.

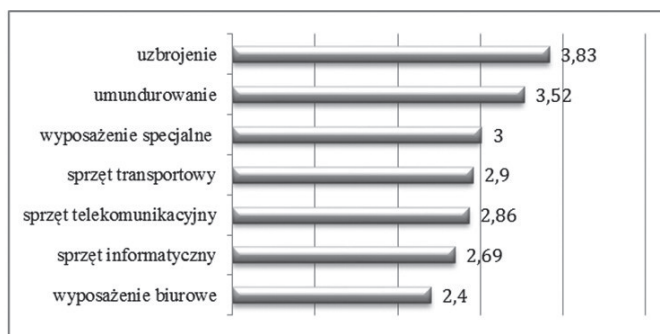
Najbardziej potrzebnym wyposażeniem do wykonywania pracy przez policjantów jest sprzęt informatyczny, transportowy oraz wyposażenie biurowe. Tak wskazują badani bez względu na zajmowane stanowisko (kierownicze czy wykonawcze) czy wykształcenie. Dla skutecznego wykonywania powierzonych zadań potrzebny jest sprzęt odpowiedniej jakości.

W przypadku policji najistotniejsze są takie wymiary jakości jak [Karaszewski 2005, ss. 20–21; Griffin 2006, s. 619]:

- wynik działania,
- dodatkowe opcje,
- niezawodność,
- zgodność ze specyfikacją (stopień, w jakim produkt spełnia określone normy),
- wytrzymałość,
- możliwości naprawcze.

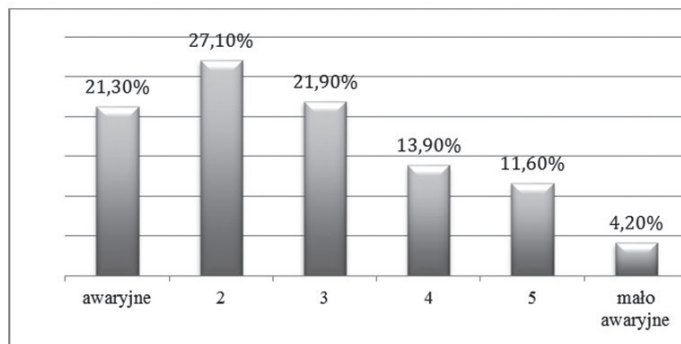
Niestety, ankietowani sporadycznie wskazują, że pracują na bardzo dobrym sprzęcie. Policjanci uważają, że wykorzystywane wyposażenie ruchome jest średniej, a nawet niskiej jakości. Najlepiej jest oceniane uzbrojenie i umundurowanie, a najgorszej wyposażenie biurowe oraz sprzęt informatyczny.

Rys. 5. Średnia ocena jakości używanego sprzętu



Skala: 1–6 (gdzie 1 oznacza wyposażenie bardzo niskiej jakości, a 6 – wyposażenie bardzo wysokiej jakości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

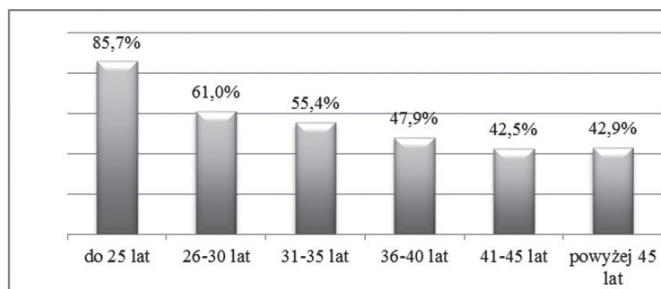
Rys. 6. Ocena awaryjności sprzętu komputerowego

(w skali 1–6, gdzie 1 oznacza awaryjny, a 6 mało awaryjny)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

Na awaryjność sprzętu wpływają dwa zasadnicze czynniki:

- głównym kryterium wyboru dostawcy w przetargach jest cena, pomija się jakość, okres gwarancji i usługi serwisowe, które są niezmiernie istotne przy eksploatacji majątku,
- posiadany sprzęt z uwagi na ograniczony zasób środków finansowych jest często eksploatowany dłużej niż powinien.

Rys. 7. Uważam, że używany sprzęt jest przestarzały

(% odpowiedzi w danych grupach wiekowych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

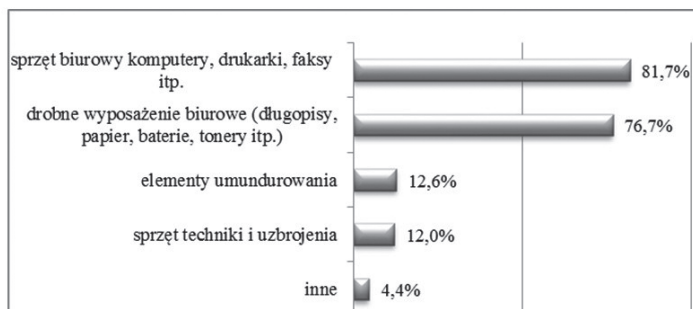
Weryfikacja stanu technicznego środków transportu pokazała, że:

- znaczną część badanej grupy stanowiły pojazdy z uszkodzonymi elementami wyposażenia wnętrza (najczęściej były to uszkodzenia tapicerki w 35% pojazdów) oraz elementami nadwozia (w około 25% pojazdów uszkodzenia zderzaków, uszczelek drzwi, dachu),
- zaledwie w 51% pojazdów prawidłowy był stan ogumienia,
- w 6% pojazdów stwierdzono nadmierne luzy w układzie kierowniczym,
- w 25% pojazdów stwierdzono nadmierne luzy w układzie zawieszenia,
- 16% pojazdów wymagało natychmiastowej weryfikacji układu hamulcowego,
- 16% pojazdów przekracza przyjęte normy zadymienia spalin,
- 6% pojazdów miało uszkodzoną szybę czołową.

Dostęp do sprzętu

Efektywne działanie organizacji zależy nie tylko od posiadanego majątku, ale również od sprawnego dostępu do niego. Sprzęt powinien być tam, gdzie jest potrzebny, i w potrzebnych ilościach. Obowiązujące procedury powinny porządkować działanie, ale w żadnym wypadku nie mogą go opóźniać. Tymczasem przeprowadzone badania wskazują na poważne problemy z dostępnością sprzętu i wyposażenia (rysunek 8).

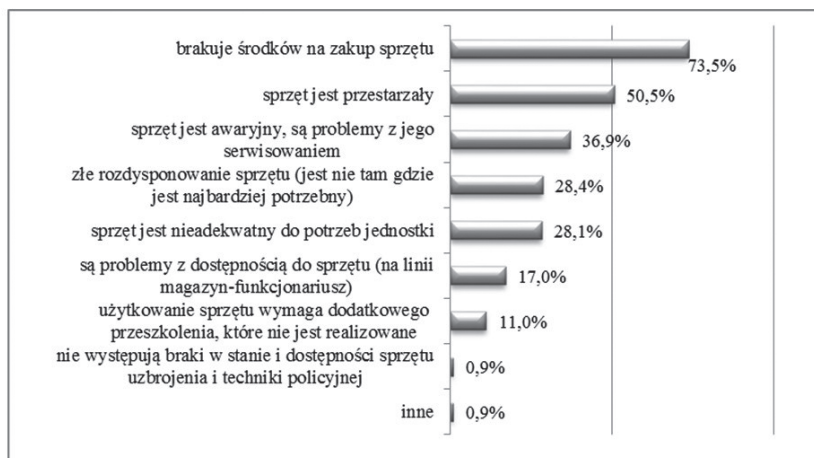
Rys. 8. Wyposażenie, z którym występują największe problemy (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS

Trzeba zaznaczyć, że pracownicy wskazują na dobry dostęp do sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej, czyli do sprzętu bezpośrednio związanego z utrzymaniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

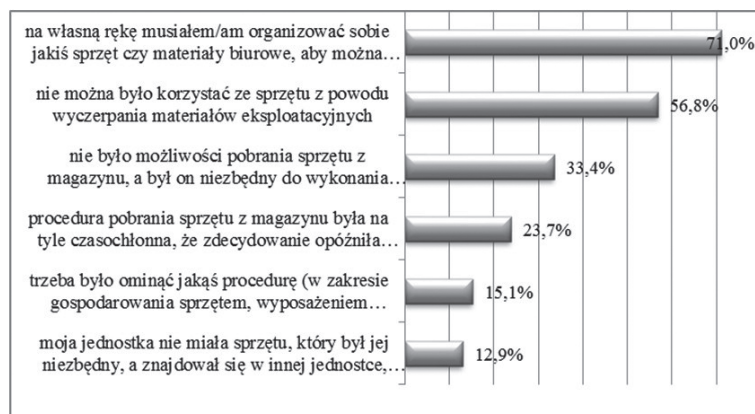
Rys. 9. Najczęstsze powody braków w stanie i dostępności do sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

Problemy z dostępnością potrzebnego sprzętu mają naturę głównie finansową. Drugim powodem jest fakt, że sprzęt jest przestarzały i nie spełnia aktualnych wymagań. Niska jakość kupowanego nowego sprzętu ma wpływ na jego wysoką awaryjność, która również uniemożliwia korzystanie ze sprzętu wtedy, kiedy jest taka potrzeba, a sposób zaopatrzenia powoduje, że sprzęt nie znajduje się tam, gdzie jest najbardziej potrzebny.

Rys. 10. Spotkanie się w pracy z sytuacją utrudniającą /uniemożliwiającą wykonanie zadania (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

71% badanych znalazło się w sytuacji, w której musiało sobie organizować sprzęt czy materiały biurowe na własną rękę, często za własne pieniądze, aby można było wykonywać obowiązki. To już zjawisko patologiczne. Ponad połowa ankietowanych pracowników nie mogła korzystać ze sprzętu z powodu wyczerpania materiałów eksploatacyjnych, które w dobrze funkcjonującej placówce powinny być uzupełniane na bieżąco.

Biorąc pod uwagę wyposażenie jednostek w środki transportu, to zależne jest ono z jednej strony od dostępnych środków finansowych, a z drugiej strony od określonych przez Komendanta Głównego norm wyposażenia jednostek w sprzęt transportowy. Według nich o liczbie środków transportowych w jednostce decyduje liczba etatów. Nie uwzględnia się specyfiki poszczególnych rejonów, nie analizuje się też, czy uzależnienie wskaźników od liczby etatów zapewnia możliwość realizacji zadań w wymaganym czasie i na wymaganym poziomie jakościowym. Należy jednak podkreślić, że zadania policji są w pełni i na bieżąco realizowane, nawet pomimo dużej liczby pojazdów wyłączonych z ruchu (około 13% pojazdów jest w naprawach) [Rydlewski 2013, s. 275].

Optymalizacja zarządzania majątkiem policji

Optymalizacja interpretowana jest jako działania podejmowane w celu uzyskania najlepszych, optymalnych wyników w jakiejś dziedzinie, przy uwzględnieniu określonych ograniczeń [Sobol 2000, s. 797].

Organizacja, jaką jest policja, podlega wielu ograniczeniom wynikającym między innymi z licznych przepisów prawa regulujących jej funkcjonowanie, które jednocześnie stanowią bariery dla wykorzystywania niektórych technik czy koncepcji zarządzania.

Policja, aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki, musi efektywnie gospodarować majątkiem, który powinien być dostarczony w odpowiedniej ilości, w odpowiednim czasie i być odpowiedniej jakości. Biorąc pod uwagę diagnozę stanu faktycznego, konieczne jest odejście od systemu hierarchicznego na rzecz rozwiązań procesowych, co usprawni procedury i wskaże osoby odpowiedzialne za ich realizację.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest wdrożenie nowego systemu zarządzania majątkiem organizacji w rozbiciu na kilka projektów:

- projekty procesowe (procedury planowania i przetargowe),
- projekty IT (bazy danych),
- projekty logistyczne (gospodarka magazynowa),
- projekty szkoleniowe (podniesienie poziomu wiedzy o procedurach wśród pracowników).

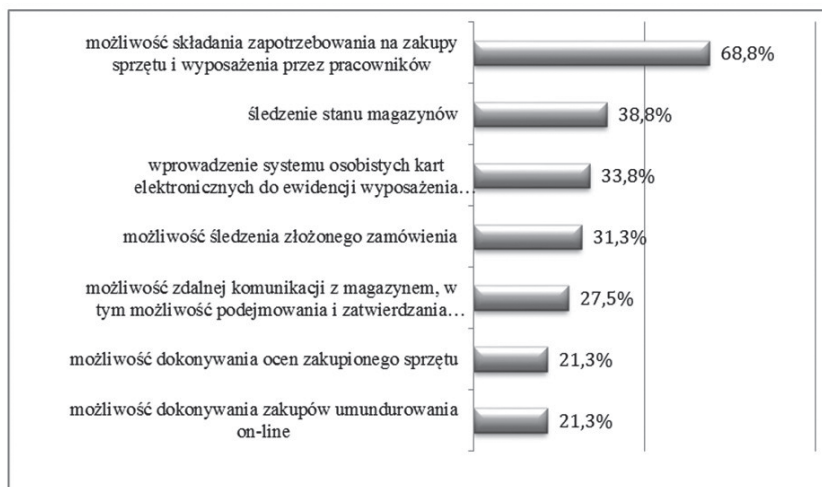
Najmniej kosztownymi działaniami, a przy tym niezbędnymi do podniesienia skuteczności wykonywanych działań policji, jest zmiana obowiązujących

procedur zarządzania majątkiem ruchomym, szczególnie w zakresie sposobu zaopatrywania jednostek w niezbędny sprzęt i wyposażenie:

- konieczność uproszczenia obowiązujących procedur zaopatrywania jednostek w sprzęt,
- możliwość dokonywania drobnych zakupów (np. materiałów biurowych) na poziomie jednostek, a więc bez konieczności angażowania wyższych poziomów w hierarchii organizacyjnej,
- konieczność konsultowania parametrów technicznych nabywanego sprzętu z ostatecznymi użytkownikami,
- położenie większego nacisku na dokonywane zakupy, tak aby nowy sprzęt, który trafia do jednostek, był kompatybilny z już użytkowanym,
- skrócenie procedur zakupowych.

Niezbędne jest usprawnienie zarządzania poprzez wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego w całej organizacji, co doprowadzi do zwiększenia efektywności zarządzania nie tylko majątkiem, lecz także całą organizacją.

Rys. 11. Funkcje, jakie powinien spełniać system informatyczny zarządzania majątkiem



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań realizowanych przez SECURUS.

Biorąc pod uwagę uzyskane w badaniach wyniki, system taki powinien, z punktu widzenia zarządzania majątkiem, przede wszystkim umożliwić pracownikom składanie zapotrzebowania na sprzęt i wyposażenie, sprawdzanie stanów magazynowych oraz śledzenie złożonego zamówienia. Jednolity system informatyczny zdecydowanie uprościłby ewidencję (która wymaga często wielokrotnego wprowadzania tych samych rzeczy do różnych rejestrów). Do-

datkowo można się zastanowić nad wprowadzeniem kart elektronicznych dla pracowników policji rejestrujących wszelkie wyposażenie i umundurowanie będące na stanie pracownika. System taki uprościłby zarządzanie majątkiem i zoptymalizował wykorzystanie posiadanego sprzętu.

System powinien mieć nie tylko możliwości tworzenia raportów o realizacji zamówień, o dostarczaniu sprzętu, o jego terminowości i jakości, ale również możliwość sprawdzenia, jaki sprzęt jest najczęściej użytkowany, jaki najczęściej ulega uszkodzeniom itp. Dodatkowe funkcje to możliwości sprawdzenia: kto i kiedy pobierał sprzęt, jak i kiedy został zdany, czy został uszkodzony. Tego typu informacje mogą pomóc w planowaniu przyszłych zamówień jak też w weryfikacji jakości sprzętu dostarczanego przez danego dostawcę.

System powinien posiadać także moduł do zarządzania środkami transportowymi wraz z systemem monitorowania użytkowania i lokalizacji pojazdów GPS/GSM.

Zakończenie

Policja jest instytucją zhierarchizowaną, zbiurokratyzowaną, tkwiącą jeszcze w rozwiązaniach z ubiegłego stulecia, a jednocześnie zdającą sobie sprawę z konieczności i nieuchronności wprowadzenia kompleksowych zmian w systemie zarządzania. Zgoda na tak rozległe badania, jakie przeprowadzone zostały przez konsorcjum SECURUS, jest na to najlepszym dowodem. Można mieć tylko nadzieję, że wyniki tych badań przyczynią się do poprawy efektywności działania policji, w tym poprawy zarządzania jej majątkiem.

Bibliografia

- Filipiak B., Panasiuk A. (2008), *Przedsiębiorstwo usługowe. Zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Griffin R. (2006), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Karaszewski R. (2005), *Zarządzanie jakością. Koncepcje, metody i narzędzia stosowane przez liderów światowego biznesu*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- Kożuch B. (2005), *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa, 2011.
- Kożuch B., Markowski T. (2005), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Maśłyk-Musiał E., Rakowska A., Krajewska-Bińczyk E. (2012), *Zarządzanie dla inżynierów*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Oleński J. (2005), *Strategie outsourcingu informacyjnego w sektorze publicznym*, [w:] *Informatyka i administracja*, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Katowice.

- Raport (2011), *Polskie badanie przestępczości*, KGP, Warszawa 2011.
- Rydlewski G. (red.) (2013), *Modernizacja policji*, Elipsa, Warszawa.
- Simons R. (2006), *Jak projektować stanowiska pracy o maksymalnej efektywności*. [w:] *Sprawną i efektywną organizacją*, Harvard Business Review, Helion, Gliwice.
- Sobol E. (2000), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa;
- Ustawa o finansach publicznych, Dz.U. z 2005, poz. 249;
- Ustawa o policji, Dz. U. z 2011 nr 287 poz. 1687;
- Tkaczuk M. (2004), *Zarządzanie majątkiem trwałym przedsiębiorstw w Unii europejskiej*, Olsztyńska Wyższa Szkoła Informatyki i zarządzania, Olsztyn.
- Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red) (2004), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

Bibliografia elektroniczna

- <<http://www.info.policja.pl>> 26.02.2013.
- Szymański K. (2011), *Gospodarowanie majątkiem ruchomym*, „Finanse publiczne”, <<http://www.financepubliczne.pl/numery/sierpien-2011/gospodarowanie-majatkim-ruchomym.html>> 07.02.2013.

Joanna A. Jończyk
Politechnika Białostocka

Anna M. Olszewska
Politechnika Białostocka

Kwalifikacja czynników stymulujących proinnowacyjną kulturę organizacyjną w szpitalu – wyniki badań empirycznych¹

The qualification of factors stimulating pro-innovative organizational culture in a hospital – research results

Abstract:

The primary objective of this paper is to determine the relationship between organizational culture and the tendency of public hospitals to innovate. The literature, although a few reports describe organizational structure of innovation, there is no empirical evidence for that finding. It should be added that literature reports mainly concern the private sector, which in its essence is different from the public sector. Empirical verification is based on the selection of statistical methods that were used to build models showing the relationship between organizational culture and the tendency of public hospitals to innovate. As a result of empirical research conducted for the purposes of this study, sets of factors that determine the development of innovation-oriented behaviour of public hospitals operating in Poland were established.

Key-words: organizational culture, innovation, public hospitals

¹ Publikacja finansowana z projektu NCN 2011/03/B/HS4/0454 4 nt.: „Kształtowanie proinnowacyjnej kultury organizacyjnej w publicznych szpitalach”.

Wprowadzenie

W większości współczesnych organizacji, w tym również szpitali, innowacje są nieuniknione. Jednocześnie trudno rozpatrywać tę problematykę w oderwaniu od personelu, którego zaangażowanie odgrywa kluczową rolę w kreowaniu innowacyjności. Z kolei poziom zaangażowania może być wynikiem określonych czynników kulturowych występujących w organizacji. Uzasadnione zatem wydaje się poszukiwanie związków pomiędzy innowacjami a kulturą organizacyjną. Istnieje wprawdzie kilka doniesień opisujących relacje między tymi kategoriami, ale są to zasadniczo pojedyncze analizy przypadków dotyczące sektora prywatnego. Brak jest natomiast badań potwierdzających występowanie takich związków w sektorze publicznym, w którym kryteria pomiaru efektywności organizacji są odmienne od przedsiębiorstw i koncentrują się w swojej istocie na rozwiązywaniu problemów społecznych. Należy tu podkreślić szczególną rolę publicznych szpitali, która wynika z charakteru udzielanych usług oraz wymaganego zaangażowania zasobów, w tym zasobów ludzkich. Ponadto publiczne szpitale działają w wyjątkowo skomplikowanych warunkach otoczenia, które wywiera coraz większą presję na poprawę dostępności i jakości świadczonych usług. Presja ta, choć może nie bezpośrednio, dotyczy również wdrażania i upowszechniania różnego rodzaju innowacji, bez których trudno wyobrazić sobie rozwój szpitali i poprawę dostępności pacjentów do nowoczesnych metod profilaktyki, diagnostyki i leczenia. Celem niniejszej publikacji jest określenie relacji pomiędzy kulturą organizacyjną a skłonnością publicznych szpitali do innowacji oraz próba zdiagnozowania czynników kulturowych stymulujących innowacyjność w publicznych szpitalach. W związku z powyższym przeprowadzono analizę literatury przedmiotu oraz sformułowano teoretyczny model, który następnie poddano weryfikacji empirycznej w kilku publicznych zakładach opieki zdrowotnej województwa podlaskiego.

Związki kultury organizacyjnej z innowacjami – określenie teoretycznego modelu

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i praktyce gospodarczej innowacje są uznawane za kluczowy czynnik powodzenia na rynku [Damanpour i Evan 1984; Kimberly, Evanisko 1981; Rogers 2003; Subramanian i Nilakanta 1996]. Jednocześnie podkreśla się, że pozytywne efekty wdrażania innowacji dotyczą zasobów ludzkich, które w połączeniu z odpowiednią kulturą organizacyjną tworzą proinnowacyjne środowisko pracy stwarzające szanse na większą satysfakcję zawodową i zaangażowanie w pracy. Satysfakcja osobista, zainteresowanie nowymi ideami i wiedzą, mniejsza fluktuacja kadr, zwiększone morale personelu czy wzrost wydajności pracy to tylko niektóre z pozytywnych

efektów zastosowania orientacji innowacyjnej w organizacji [Zhou, Gao, Yang, Zhou 2005, ss.1049–1058]. Świadomość tych korzyści powoduje wzrost zainteresowania czynnikami, które wzmacniają zdolności innowacyjne organizacji [Damanpour 1987, 1996, Koc i Ceylan 2007; Mayondo i Farrell 2003, ss. 241–249]. Najczęściej jako główne wyznaczniki orientacji innowacyjnej wskazuje się technologie informatyczne, strategie firm czy zarządzanie projektami. Ostatnio do grupy tej dołączono także zarządzanie zasobami ludzkimi i kulturę organizacyjną [Tushman i O'Reilly 1997; Martins i Terblanche 2003]. I tak Tushman i O'Reilly twierdzą, że kultura organizacyjna może oddziaływać na innowacyjność między innymi poprzez wartości przekazywane za pośrednictwem struktur, polityki, bieżących praktyk czy procedur [Tushman i O'Reilly 1997]. Inni autorzy badający relacje pomiędzy kulturą a innowacjami wskazują, że podstawowe elementy kultury (wspólne wartości, przekonania czy oczekiwane zachowania wynikające z wartości i przekonań) wpływają na innowacje głównie na dwa sposoby, poprzez socjalizację i koordynację działań personelu [Chatman i Jehn 1994]. Zatem kultury organizacyjne wspierające innowacje powinny charakteryzować się zachowaniami personelu, które doceniają wartość kreatywności, ryzyko podjęcia wolności, pracę w zespole czy rozwiązania zorientowane na skuteczną komunikację. Organizacje powinny tworzyć warunki organizacyjne, w których istnieje zaufanie i szacunek oraz szybko podejmuje się decyzje. Podobnie należałoby oczekiwać, że organizacje, które chcą budować proinnowacyjne kultury, powinny odrzucać praktyki i zachowania utrudniające innowacyjność, takie jak sztywność, przewidywalność czy stabilność i inne [Martins i Terblanche 2003, ss. 64–74]. Ważne jest, aby organizacje wysyłały sygnały niezbędne do ułatwienia zmiany w sposobie myślenia i działania pracowników. Z kolei pracownicy powinni wykazywać zainteresowanie nowymi ideami i wiedzą oraz odpowiadać na te zmiany, podejmować nowe wyzwania. Możliwość pomyślnego osiągnięcia stanu innowacyjności zależy ostatecznie od skłonności zarządzania zasobami ludzkimi, które z kolei powiązane są z wartościami, normami, postawami czy zachowaniami personelu [Dobni 2008]. Na potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej wspierającej innowacyjność wskazują między innymi Lock i Kirkpatrick, uznając ten rodzaj orientacji organizacyjnej za jeden z najbardziej pożądanых we współczesnych organizacjach [Lock, Kirkpatrick 1995]. Analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że w procesie budowania proinnowacyjnej kultury organizacyjnej niezbędne jest podejmowanie działań w takich obszarach jak: strategia organizacji, struktura organizacyjna, relacje zaufania, zachowania kierownicze pobudzające innowacyjność, środowisko wewnętrzne, zorientowanie na klienta (wewnętrznego i zewnętrznego) oraz wsparcie zarządcze [E. Martins, N. Martins 2002, ss. 58–65]. Z punktu widzenia strategii organizacji

ważne jest, aby pracownicy rozumieli wizję i misję wspierające innowacyjność i podejmowali wysiłek polegający na zmniejszeniu różnic między obecną sytuacją a wizją i misją przyszłości. Ważna jest identyfikacja z celami organizacji a także zaangażowanie pracowników w realizację tych celów [Martins 1987]. Z kolei Lock i Kirkpatrick twierdzą, że konieczne jest wyznaczanie konkretnych celów niezbędnych do wdrożenia poszczególnych innowacji oraz standardów ich osiągania. Wyniki pomiarów osiągania celów powinny doprowadzić do poprawy kreatywności i innowacji [Lock, Kirkpatrick 1995, s. 120]. Budowaniu proinnowacyjnej kultury sprzyja również struktura organizacyjna charakteryzująca się takimi wartościami jak: otwartość, duża podatność na zmiany, brak sztywnych zasad opartych na nieformalnych relacjach pracowników, brak nadmiernego sformalizowania, elastyczność i decentralizacja na różnych szczeblach i obszarach organizacji czy równouprawnienie w podejmowaniu decyzji oraz współpraca zespołowa. Ważne są tu: wzajemne zrozumienie dla własnych poglądów i stylu działania, umiejętność podejmowania decyzji pomimo różnic zdań, skuteczne komunikowanie się i otwarcie na nowe pomysły. Kolejnym obszarem interwencji w kształtowaniu proinnowacyjnej kultury organizacyjnej są relacje zaufania. W ostatnich latach w literaturze szeroko propagowane jest nowe podejście do kultury oparte na zaufaniu [Barret 1997, ss. 15–16]. Z kolei relacje zaufania w organizacji wiążą się ze wzajemną otwartością ludzi na siebie, a ludzie czują się emocjonalnie bezpieczni, co z kolei może sprzyjać rozwojowi proinnowacyjnej atmosfery w pracy [Frohman, Pascarella 1990, ss. 20–24]. Wysoki stopień innowacyjności może być osiągnięty, jeśli kultura organizacyjna utworzona przez kierownictwo pobudza wysoki stopień zaufania [Shaw 1997, s. 120]. Nie mniej istotne w kształtowaniu kultury zorientowanej na innowacje są zachowania kierownicze pobudzające do innowacji. Idea ta polega na motywowaniu personelu do tworzenia pomysłów, sprzedaży dobrych pomysłów czy poszukiwania nowych sposobów rozwiązywania problemów. Kierownictwo powinno tak zarządzać ludźmi, aby popularyzować wartości i zachowania wspierające podejmowanie ryzyka i eksperymentowanie [Arad, Hanson, Schneider 1997, ss. 42–58]. Jednocześnie ważne jest włączanie pracowników w podejmowanie decyzji z jednoczesnym zapewnieniem im odpowiedniego poziomu swobody w tym procesie. Shattow twierdzi, że uczestnictwo w podejmowaniu decyzji może doprowadzić do szybszej generacji pomysłów, szybszego podejmowania decyzji i przekształcania ich w wyniki [Shattow 1996, ss. 44–54]. Wyznacznikiem idei proinnowacyjnej kultury jest także środowisko pracy. W szczególności ważna jest koncentracja na socjalizacji i integracji pracowników w organizacji oraz sposobach wykonywania pracy w ramach kultury organizacyjnej. Można stwierdzić, że jeśli pracownicy w środowisku czują się dobrze, mają swobodę tworzenia nowych idei i chętniej

uczestniczą w podejmowaniu decyzji, sprzyja to rozwojowi organizacji. Z procesem budowania kultury wspierającej innowacje związane jest zorientowanie organizacji na klienta. Chodzi o skierowanie większej uwagi na potrzeby klientów wewnętrznych i zewnętrznych, poprawę jakości ich obsługi oraz elastyczność w tej obsłudze. Wspieranie innowacji w tym obszarze jest niezbędne w celu rozwoju zdolności personelu do zaoferowania wysokiej jakości produktów i usług. Ostatnim z wyróżnionych obszarów wspierania innowacyjności jest zdolność organizacji do uczenia się. Ważne są tu takie wartości jak: otwarta komunikacja, umiejętność dzielenia się wiedzą czy tolerancja dla błędów. Otwarta komunikacja w organizacji na różnych jej poziomach stanowi podstawę we wspieraniu innowacji i zmian [Filipczak 1997, s. 32–40]. Z kolei, jak podkreślają Tushman i O'Reilly, niski poziom tolerancji dla błędów, szczególnie w relacjach z przełożonymi, będzie utrudniał wprowadzanie innowacji. Jednocześnie występowanie błędów stwarza możliwość otwartej dyskusji i uczenia się na błędach [Tushman, O'Reilly 1997, s. 115]. Ważne jest, aby w tworzeniu kultury innowacji menedżerowie stwarzali dostęp do wiedzy zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, zachęcali do generowania nowych pomysłów, idei, podkreślali pozytywne strony innowacji, a także wspierali personel przy ich wdrażaniu. W procesach uczenia się nie można pominąć dzielenia się wiedzą, które wspiera dialog i tworzy warunki do częstych interakcji personelu. Powyższy zestaw czynników warunkujących kształtowanie proinnowacyjnej kultury organizacyjnej z pewnością nie jest pozbawiony ograniczeń. Jednak uznano, że może stanowić modelowy punkt wyjścia do dalszych badań. Dlatego też wykorzystano ten model do badania związków kultury organizacyjnej z innowacyjnością w wybranych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Czynniki warunkujące kształtowanie proinnowacyjnej kultury organizacyjnej szpitala w świetle badań empirycznych

W związku z realizacją celu pracy podjęto próbę empirycznej weryfikacji teoretycznego modelu czynników kulturowych stymulujących innowacyjność w czterech publicznych szpitalach województwa podlaskiego. Badania przeprowadzono na podstawie kwestionariusza badawczego w II kwartale 2013 r. na próbie 211 respondentów reprezentujących trzy kluczowe grupy zawodowe w szpitalu, tj.: menedżerów, lekarzy i pielęgniarki. Przyjęcie takiej grupy podmiotów podyktowane było specyfiką kultury organizacyjnej w tych jednostkach, która charakteryzuje się m.in. wyraźnie wyodrębnionymi subkulturami, wśród których dominują subkultury zawodów medycznych. Badanie obejmowało 20 pytań dotyczących określenia związków pomiędzy innowacjami i czynnikami kulturowymi w szpitalu. Odpowiedzi oceniane były na skali bipolarnej siedmiostopniowej. Analizę rozpoczęto od redukcji zmiennych wzajemnie skorelowanych.

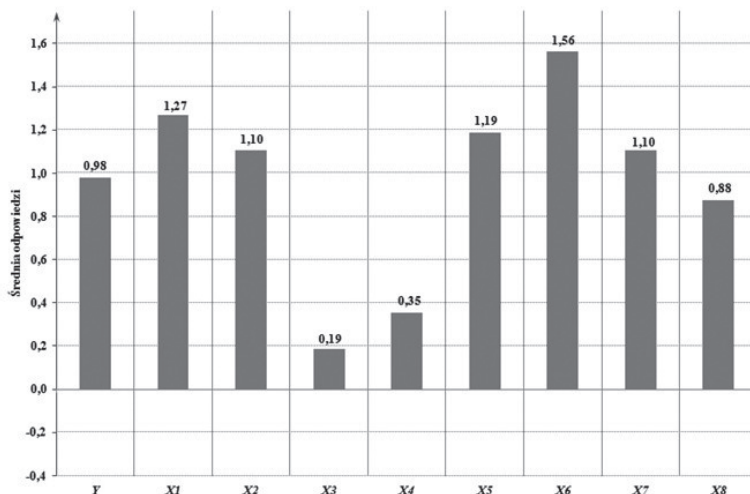
W tym celu wykorzystano parametryczną metodę Hellwiga, która posłużyła do redukcji liczby zmiennych. Korzystając z wyników tej metody, wybrano jedną zmienną reprezentantkę, odrzucając zmienne satelitarne. W wyniku przeprowadzonej analizy zredukowano liczbę zmiennych do ośmiu (tabela 1.).

Tab.1. Opis zmiennych tworzących – parametryczna ocena Hellwiga

Symbol zmiennej	Zmienne tworzące – parametryczna metoda Hellwiga	Opis zmiennej
X1	Zmn2, Zmn3	świadomość celów strategicznych szpitala
X2	Zmn4, Zmn5, Zmn6	dostęp do zasobów, finansowych, rzeczowych i informacyjnych
X3	Zmn7, Zmn8, Zmn9	zintegrowanie personelu wokół celów organizacji
X4	Zmn10, Zmn11, Zmn13	mechanizmy motywowania i nagradzania personelu
X5	Zmn12, Zmn14, Zmn15, Zmn16, Zmn17	komunikacja oparta na zaufaniu i współpracy zespołowej
X6	Zmn18	sformalizowanie norm i zasad postępowania
X7	Zmn19	otwartość na zmiany i innowacje
X8	Zmn20	tolerancja dla drobnych błędów w procesach uczenia się

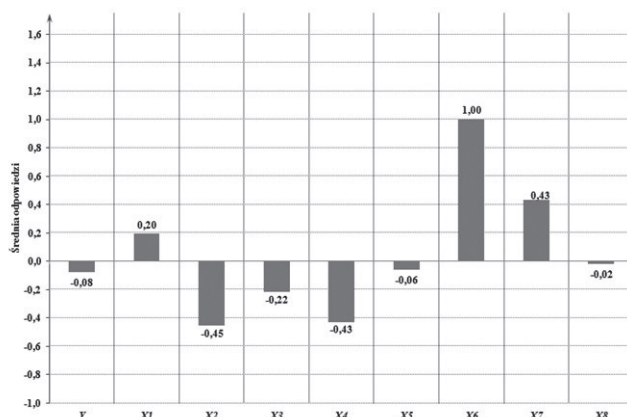
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań.

Do wewnętrznych czynników determinujących kształtowanie kultury zorientowanej na innowacyjność w szpitalach zaliczono: świadomość celów strategicznych szpitala; dostęp do zasobów, finansowych, rzeczowych i informacyjnych; zintegrowanie personelu wokół celów organizacji; mechanizmy motywowania i nagradzania personelu; komunikacja oparta na zaufaniu i współpracy zespołowej; sformalizowanie norm i zasad postępowania; otwartość na zmiany i innowacje; tolerancja dla drobnych błędów w procesach uczenia się. Czynniki te po pogrupowaniu zostały poddane dalszej analizie statystycznej. Na wykresie 1. przedstawiono opinie respondentów reprezentujących stanowiska menadżerskie.

Wyk. 1. Opinie respondentów reprezentujących stanowiska menedżerskie

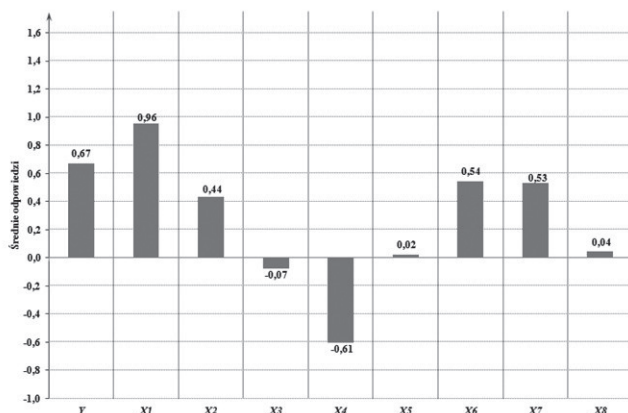
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z rozkładu danych wynika, że wszystkie średnie ocen analizowanych zmiennych są dodatnie, co wskazuje, że kadra zarządzająca w kontekście orientacji innowacyjnej każdy z branych pod uwagę aspektów ocenia wysoko. Najwyżej oceniane jest sformalizowanie norm i zasad postępowania (X6). Pozostałe aspekty też otrzymały dość wysokie noty. Wyjątek stanowi zintegrowanie personelu wokół celów organizacji (X3) oraz mechanizmy motywowania i nagradzania personelu (X4). O ile pierwszy aspekt związany z podziałem w strukturze na grupy pracownicze nie dziwi, to drugi ze wskazanych budzi zaskoczenie, tym bardziej że to kadra zarządzająca tworzy mechanizmy motywowania i nagradzania personelu, więc swoją pracę powinna oceniać wysoko. Poziom innowacyjności (Y) oceniony przez menedżerów jest również dość wysoki. Kolejny wykres obrazuje opinie lekarzy (wykres 2). Zupełnie inaczej wyglądają oceny dwóch pozostałych grup pracowniczych. Odpowiedzi lekarzy są wyraźnie niższe. Najwyższą średnią notę, podobnie jak w przypadku kadry zarządzającej, otrzymał czynnik sformalizowania norm i zasad postępowania (X6).

Wyk. 2. Opinie respondentów reprezentujących stanowiska lekarskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

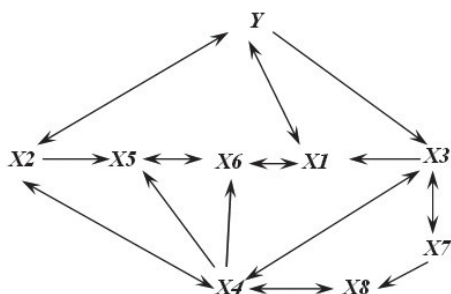
W odniesieniu do lekarzy większość zmiennych otrzymała noty poniżej zera. Dotyczy to szczególnie dostępu do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2) oraz mechanizmów motywowania i nagradzania personelu (X4). Niskie oceny mogą być wynikiem konfliktów, jakie często występują na styku interesów obu grup zawodowych: lekarzy i zarządzających szpitalem. To kadra menedżerska jest odpowiedzialna za zapewnienie odpowiedniej ilości zasobów, tak by procesy (leczenie pacjentów) mogły być realizowane. Występujące w tym zakresie braki stanowią poważny problem, który z kolei ogranicza możliwości kadry medycznej w procesach udzielania świadczeń medycznych. Natomiast druga z nisko ocenionych zmiennych – mechanizmy motywowania i nagradzania personelu (X4) – prawdopodobnie jest wynikiem braku właściwie realizowanego zarządzania zasobami ludzkimi. Może to być pochodną faktu, że w polskich szpitalach, a więc także tych poddanych badaniu, kadre zarządzającą tworzą również osoby posiadające wykształcenie medyczne, ale niebędące menedżerami. Dość nisko ocenione zostało także zintegrowanie personelu wokół celów organizacji (X3), a także – na granicy wartości zerowej – dwie zmienne: komunikacja oparta na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5) i tolerancja dla drobnych błędów w procesach uczenia się (X8). Takie oceny wynikają z wyraźnego podziału na subkultury zawodowe, co utrudnia przepływ informacji pomiędzy nimi i odbija się na braku akceptacji dla błędów, jakie mogą wystąpić, zwłaszcza w odniesieniu do osób nienależących do tej samej grupy zawodowej. Również ocena stopnia innowacyjności szpitala (Y) w ocenie lekarzy jest bardzo niska. Inaczej od opisanych grup zawodowych oceniają poszczególne aspekty pielęgniarstwa (wykres 3).

Wyk. 3. Opinie respondentów reprezentujących stanowiska pielęgniarskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Inaczej od opisanych grup zawodowych oceniają poszczególne aspekty pielęgniarstwa. Najniżej ocenionym czynnikiem przez pielęgniarki jest zmienna: mechanizmy motywowania i nagradzania personelu (X4). Niewątpliwie wiąże się to z niskimi zarobkami, jakie pielęgniarki otrzymują w porównaniu z pozostałymi grupami zawodowymi branymi pod uwagę. Znaczna liczba ujemnych not w odniesieniu do zintegrowania personelu wokół celów organizacji (X3) również sprawiła, że jest to nisko postrzegany aspekt. Zbliżone do stanowiska lekarzy noty wykazała badana grupa w odniesieniu do komunikacji opartej na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5) oraz tolerancji dla drobnych błędów w procesach uczenia się (X8). Najwyższą natomiast ocenę przyznały pielęgniarki zmiennej: świadomości celów strategicznych szpitala (X1). Wysokie oceny w tym zakresie mogą być wynikiem postawy osób należących do danej grupy zawodowej, wynikającej z traktowania działań realizowanych w szpitalu w jako swoistego powołania. Biorąc pod uwagę ocenę poziomu innowacyjności szpitala (Y), to ocena pielęgniarek jest zdecydowanie wyższa niż ocena lekarzy, ale nie tak optymistyczna, jak w wypadku menedżerów.

Wiedząc, jak oceniane były poszczególne wyłonione w wyniku redukcji zmienne, interesujące wydaje się wskazanie zależności pomiędzy nimi. W tym celu, korzystając z analizy regresji wielorakiej (regresja krokowa wsteczna), zbudowano modele w odniesieniu do branych pod uwagę grup zawodowych. Rysunek 1 prezentuje model dla kadry zarządzającej.

Rys. 1. Analiza regresji – model dla kadry zarządzającej

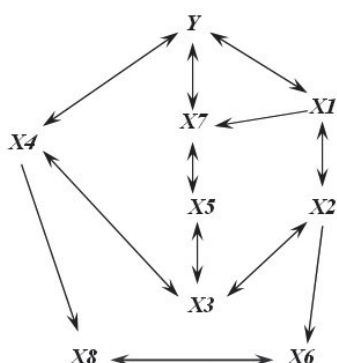
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analizując model utworzony dla kadry zarządzającej, można w odniesieniu do innowacyjności (Y) dostrzec wzajemny wpływ dwóch czynników: świadomość celów strategicznych szpitala (X1) oraz dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2). Współzależność ta wynika z podstawowych zadań realizowanych przez osoby zarządzające szpitalami – określenia celów działania organizacji oraz zapewnienia dostępnych do tego zasobów. Jednak innowacyjność jest aspektem wpływającym na zintegrowanie personelu wokół celów organizacji (X3). Na zintegrowanie pracowników, w ocenie kadry zarządzającej, mają też wpływ inne czynniki takie jak: otwartość na zmiany i innowacje (X7) oraz mechanizmy motywowania i nagradzania personelu (X4). Jest to zależność dwukierunkowa, co świadczy o ich wzajemnym oddziaływaniu. Czynnik zintegrowanie personelu wokół celów organizacji (X3) oprócz powyższej zależności jest też determinantą świadomości celów strategicznych szpitala (X1). Na ten aspekt ma również wpływ sformalizowanie norm i zasad postępowania (X6). Interesujące jest wystąpienie w odniesieniu do sformalizowania norm i zasad postępowania (X6) ujemnego oddziaływania (jedyne w rozważanym modelu) mechanizmu motywowania i nagradzania personelu (X4) (im wyższy poziom motywowania, tym niższe sformalizowanie). Czynnik ten z kolei oddziałuje dodatnio na komunikację opartą na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5) (im wyższy poziom motywowania, tym wyższa ocena komunikacji). Również podobna wzajemna zależność występuje pomiędzy sformalizowaniem norm i zasad postępowania (X6) a komunikacją opartą na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5). Na ten ostatni ma wpływ również dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2). Dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2) współzależny od mechanizmu motywowania i nagradzania personelu (X4). Czynnik ten oprócz powyżej opisanych zależności wykazuje wzajemne oddziaływanie z tolerancją dla drobnych

błędów w procesach uczenia się (X8). Tolerancja dla drobnych błędów w procesach uczenia się (X8) jest uzależniona od otwartości na zmiany i innowacje (X7), która z kolei jest zależna od zintegrowania personelu wokół celów organizacji (X3).

W ocenie lekarzy innowacyjność szpitala (Y) współzależy od trzech czynników: świadomości celów strategicznych szpitala (X1), mechanizmów motywowania i nagradzania personelu (X4) oraz otwartości na zmiany i innowacje (X7) (rysunek 2).

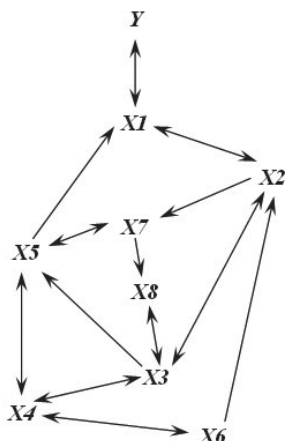
Rys. 2. Analiza regresji – model dla lekarzy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Świadomość celów strategicznych szpitala (X1) jest czynnikiem współzależnym (oprócz innowacyjności Y) z czynnikiem: dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2). Wpływa też ujemnie na otwartość na zmiany i innowacje (X7). Otwartość na zmiany i innowacje (X7), oprócz wskazanych wyżej zależności, jest elementem, na który wzajemnie oddziałuje komunikacja oparta na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5). Czynniki te są powiązane zależnością dwustronną z zintegrowaniem personelu wokół celów organizacji (X3). Zintegrowanie personelu wokół celów organizacji (X3) współzależy również od dostępu do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2) oraz mechanizmów motywowania i nagradzania personelu (X4). Oba te czynniki wpływają odpowiednio na sformalizowanie norm i zasad postępowania (X6) oraz na tolerancję dla drobnych błędów w procesach uczenia się (X8), które natomiast są ujemnie z sobą skorelowane.

Z kolei w opinii pielęgniarek jedynie świadomość celów strategicznych szpitala (X1) jest skorelowana z innowacyjnością (Y) (rysunek 3.)

Rys. 3. Analiza regresji – model dla kadry pielęgniarskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Świadomość celów strategicznych szpitala (X1) jest natomiast uzależniona od dwóch czynników: dostępu do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2) oraz komunikacji opartej na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5). Oba te czynniki wpływają na otwartość na zmiany i innowacje (X7), jednak jedynie w stosunku do komunikacji opartej na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5) jest to zależność dwustronna. Otwartość na zmiany i innowacje (X7) jest czynnikiem wpływającym na tolerancję dla drobnych błędów w procesach uczenia się (X8). Czynniki te wskazują na wzajemną korelację z zintegrowaniem personelu wokół celów organizacji (X3). Czynniki te wpływają na dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2) oraz mechanizmy motywowania i nagradzania personelu (X4). Zintegrowanie personelu wokół celów organizacji (X3) wykazuje wpływ na komunikację opartą na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5). Mechanizmy motywowania i nagradzania personelu (X4) oddziałują wzajemnie z komunikacją opartą na zaufaniu i współpracy zespołowej (X5), zintegrowaniem personelu wokół celów organizacji (X3) oraz sformalizowaniem norm i zasad postępowania (X6). Ten ostatni czynnik wykazuje również wpływ na dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych (X2).

Podsumowanie

Do zestawu czynników stymulujących innowacyjność w szpitalu należą: świadomość celów strategicznych szpitala, dostęp do zasobów finansowych, rze-

czowych i informacyjnych, zintegrowanie personelu wokół celów organizacji, mechanizmy motywowania i nagradzania personelu, komunikacja oparta na zaufaniu i współpracy zespołowej, sformalizowanie norm i zasad postępowania, otwartość na zmiany i innowacje oraz tolerancja dla drobnych błędów w procesach uczenia się, przy czym przeprowadzona analiza regresji w poszczególnych grupach zawodowych pozwala stwierdzić, że najsilniejszy wpływ na kulturę innowacji w szpitalu, w opinii wszystkich grup zawodowych, mają: świadomość celów strategicznych szpitala, dostęp do zasobów finansowych, rzeczowych i informacyjnych, mechanizmy motywowania i nagradzania personelu oraz otwartość na zmiany i innowacje. Przy czym jedynie świadomość celów strategicznych szpitala została wskazana we wszystkich trzech grupach respondentów. Mając świadomość niedoskonałości tych wyników, podjęto dalsze badania pogłębiające tematykę proinnowacyjnej kultury organizacyjnej, co w przyszłości powinno doprowadzić do sformułowania kompleksowego zestawu czynników oddziałujących na ten rodzaj kultury. Badania takie wydają się szczególnie uzasadnione w praktyce, gdzie coraz dobitniej wskazuje się na potrzebę skutecznego zarządzania innowacjami jako krytyczny warunek rozwoju współczesnych szpitali.

Bibliografia

- Arad S., Hanson M.A., Schneider R. J. (1997), *A framework for the study of relationships between organizational characteristics and organizational innovation*, „The Journal of Creative Behaviour”, 31 (1), ss. 42–58.
- Barret R. (1997), *Liberating the corporate soul*, „HR Focus”, Vol. 74, No. 4, ss. 15–16.
- Chatman J.A. and Jehn K.A. (1994), *Assessing the relationship between industry characteristics and organizational culture: how different can you be?*, „Academy of Management Journal”, 37 (3): 522–53.
- Damanpour F., Evan W. (1984), *Organizational innovation and performance: the problem of organizational lag*, „Administrative Science Quarterly”, Vol. 29 No. 3, ss. 392–409.
- Dobni C.B. (2008), *Measuring innovation culture in Organizations. The development of a generalized innovation culture construct using exploratory factor analysis*, „European Journal of Innovation Management”, 11 (4): 539–559.
- Filipczak B. (1997), *It takes all kinds: creativity in the work force*, „Training”, 34 (5), ss. 32–40.
- Frohman M., Pascarella P. (1990), *Achieving purpose-driven innovation*, „Industry Week”, 239 (March 19), ss. 20–24.

- Kimberly J.R., Evanisko M.J. (1981), *Organizational innovation: the influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations*, „Academy of Management Journal”, Vol. 24, ss. 689–713.
- Koc T., Ceylan C. (2007), *Factors impacting the innovative capacity in large-scale companies*, „Technovation”, 27 (3): 105–14.
- Lock E.A., Kirkpatrick S.A. (1995), *Promoting creativity in organizations*, [w:] Ford C.M., Gioia D.A. (Eds), *Creative Action in Organizations: Ivory Tower Visions and Real World Voices*, Sage, London, ss. 115–120.
- Martins E., Martins N (2002), *An organisational culture model to promote creativity and innovation*, „Journal of Industrial Psychology”, 28 (4), 58–65.
- Martins N. (1987), *Organisasie kultuur in 'n finansiële instelling/Organisational culture in a financial institution (DPhil thesis)*, Pretoria: University of Pretoria.
- Mayondo F., Farrell M. (2003), *Cultural orientation: its relationship with market orientation, innovation and organizational performance*, „Management Decision”, 41 (3): 241–249.
- Martins E.C., Terblanche F. (2003), *Building organizational culture that stimulates creativity and innovation*, „European Journal of Innovation Management”, 6 (1): 64–74.
- Rogers E.M. (2003), *Diffusion of innovations* (5th ed.), New York: Free Press.
- Shaw R.B. (1997), *Trust in the balance: Building successful organizations on results, integrity and concern*, San Francisco: Jossey-Bass, (The Jossey-Bass business and management series), ss. 120.
- Shattow M. (1996), *Out of the blue*, „Electric Perspectives”, 21 (3), ss. 44–54.
- Siguaw J.A., Simpson P.M., Enz C.A. (2006), *Conceptualizing Innovation Orientation: A Framework for Study and Integration of Innovation Research*, „The Journal of Product Innovation Management”, 23: 556–574;
- Subramanian A., Nilakanta S., *Organizational innovativeness: Exploring the relationship between organizational determinants of innovation, types of innovations, and measures of organizational performance*; „Omega”, Volume 24, Issue 6, December 1996, ss. 631–647.
- Tushman M.L., O'Reill (1997), *Winning through Innovation: A practical Guide to Learning Organisational Change and Renewal*, Harvard Bussines School Press, Boston, s. 115.
- Zhou K.Z., Gao G.Y., Yang Z., Zhou N. (2005), *Developing strategic orientation in China: Antecedents and consequences of market and innovation orientations*, „Journal of Business Research”, vol. 58, 2005, ss. 1049–1058.

Sylwia Saczyńska-Sokół

Politechnika Białostocka

Problem dostosowania oferty kształcenia polskich uczelni do potrzeb rynku pracy

The problem of adjusting Polish higher education institutions' offer to the labor market demands

Abstract:

The paper concerns the issue of adjusting Polish higher education institutions' offer to the labor market demands. Massification of access to higher education reported in recent years has put into question the quality of education in higher education institutions in Poland and thus the adequacy of their offer to the demands of the labor market. Therefore, the main objective of this paper is to analyze the changes in the sphere of higher education in recent years in the context of cohesion between education programs and demands of the economy.

Key-words: educational offer, higher education institution, labor market

Wprowadzenie

Rozwojowi szkolnictwa wyższego, któremu towarzyszyła dynamicznie rosnąca liczba uczelni oraz równie szybko wzrastające współczynniki skolaryzacji, sprzyjało wiele czynników. Jednym z nich były zmiany wprowadzone na początku lat 90. ubiegłego stulecia w prawie o szkolnictwie wyższym, umożliwiające tworzenie uczelni niepublicznych. Kolejny to korzystna, z punktu widzenia rozwoju szkolnictwa wyższego, sytuacja demograficzna, a jeszcze inny – utrzymujące się na wysokim poziomie aspiracje edukacyjne społeczeństwa. Wszystkie te czynniki spowodowały, iż zdecydowanie łatwiejszy stał się dostęp do szkół wyższych, gwarantujących uzyskanie wyższego wykształcenia, które w okresie transformacji w Polsce zaczęło być traktowane jako inwestycja

w przyszłość. Zaskakujący może być jednak fakt, iż takie spojrzenie na znaczenie wykształcenia wymusiła, w pewnym sensie, rodząca się gospodarka rynkowa. W krajach rozwiniętych tego typu poglądy powszechnie znane były od wielu lat. Jednym z pierwszych, którzy kształceniu nadali charakter inwestycji, był J.R.Walsh. W artykule opublikowanym w 1935 r. twierdził, że „kształcenie przyniesie korzyści ekonomiczne” [Walsh 1935, s. 255]. Argument ten stał się ważny również w warunkach polskiej gospodarki. Wykształcenie wyższe bowiem gwarantować mogło lepszą pracę, atrakcyjniejsze wynagrodzenie oraz interesującą perspektywę zawodową. Stało się także czynnikiem mogącym ograniczyć poziom bezrobocia, jak również zwiększyć mobilność zawodową i przestrzenną.

Ponieważ dostrzegam znaczenie społecznych i ekonomicznych aspektów funkcjonowania szkolnictwa wyższego, głównym celem niniejszego opracowania uczyniłam przeanalizowanie zmian zachodzących w tym obszarze w ostatnich latach w kontekście dostosowania oferty kształcenia szkół wyższych do potrzeb polskiej gospodarki.

Teza dowodzona w opracowaniu zakłada, że zmianom w obszarze szkolnictwa wyższego w Polsce nie towarzyszyły działania służące spójności pomiędzy ofertą kształcenia szkół wyższych a potrzebami rynku pracy.

Przemiany w sferze szkolnictwa wyższego

Przemiany zachodzące w ostatnich latach zarówno w polskiej gospodarce, jak i systemie szkolnictwa wyższego wykreowały trend wzmożonego dążenia młodzieży do wiedzy. Znalazło to odzwierciedlenie we wzroście współczynników skolaryzacji, będących miarą powszechności kształcenia (tabela 1). Współczynniki te wzrosły ponad czterokrotnie w okresie ostatnich kilkunastu lat. Współczynnik skolaryzacji brutto w roku akademickim 1990/1991 wynosił 12,9%, a w roku akademickim 2011/2012 – 53,1%. Współczynnik skolaryzacji netto, z kolei, wzrósł w tym samym okresie z 9,8% do 40,6% [GUS 2012, s. 28].

Tab. 1. Współczynniki skolaryzacji w szkolnictwie wyższym

współczynnik skolaryzacji	1990/91	1995/96	2000/01	2005/06	2010/11	2011/12
brutto	12,9	22,3	40,7	48,9	53,8	53,1
netto	9,8	17,2	30,6	38	40,8	40,6

Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, s. 28.

Rosnące zainteresowanie edukacją na poziomie szkolnictwa wyższego związane było z intensywnym rozwojem szkół wyższych, których liczba wzrosła ze 112 w roku akademickim 1990/1991 do 460 w roku akademickim

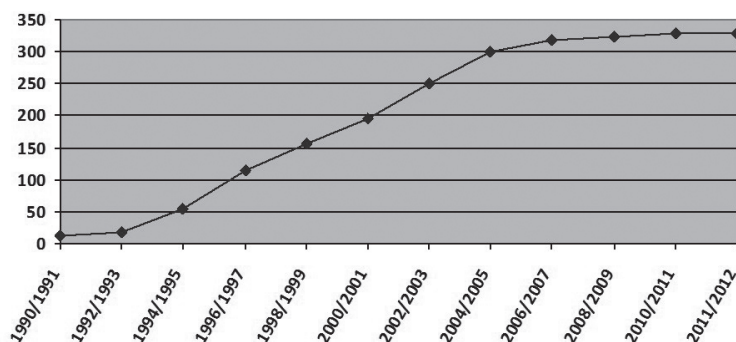
2011/2012, przy czym najbardziej dynamiczny rozwój przypadł na ostatnie dziesięciolecie ubiegłego stulecia oraz pierwsze lata obecnego (tabela 2).

Tab. 2. Szkoły wyższe według typu uczelni

Wyszczególnienie	Liczba szkół wyższych			
	1990/91	2000/01	2010/11	2011/12
ogółem	112	310	460	460
uniwersytety	11	15	19	19
wyższe szkoły techniczne	33	23	23	25
wyższe szkoły rolnicze	9	9	7	7
wyższe szkoły ekonomiczne	5	94	79	77
wyższe szkoły pedagogiczne	10	19	18	17
uniwersytety medyczne / akademie medyczne	12	10	9	9
wyższe szkoły morskie	2	2	2	2
akademie wychowania fizycznego	6	6	6	6
wyższe szkoły artystyczne	17	21	22	23
wyższe szkoły teologiczne	7	15	14	14
szkoły resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych	-	10	7	7
pozostałe szkoły	-	86	254	254

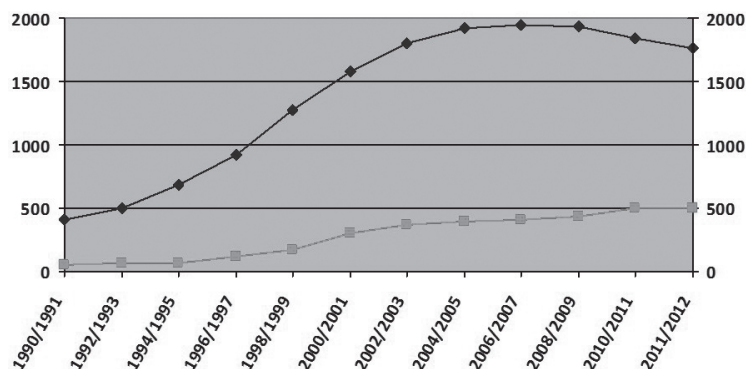
Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, s. 29.

Rozwój ten zbiegł się w czasie z intensywnym rozwojem sektora uczelni niepublicznych. Ich liczba wzrosła z 12 od początku roku akademickiego 1990/1991 do 328 w roku akademickim 2011/2012 (rysunek 1).

Rys. 1. Liczba uczelni niepublicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, ss. 29–30.

Dynamiczny wzrost liczby szkół wyższych szedł w parze ze znaczącym wzrostem liczby studentów i absolwentów uczelni. Podczas gdy w roku akademickim 1990/1991 liczba studentów wynosiła 403,8 tys., a liczba absolwentów 56,1 tys., to w roku akademickim 2011/2012 wzrosła do 1764,1 tys. studentów i 497,5 tys. absolwentów (rysunek 2). Zaznaczyć jednak należy, iż rekordową wartość liczba studentów osiągnęła w roku akademickim 2005/2006, kiedy to wyniosła 1953,8 tys. Od tego czasu liczba ta stale maleje, co wynika głównie z sytuacji demograficznej oraz nowych regulacji prawnych wynikających ze zmian w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, wprowadzających opłaty za studia na drugim i kolejnych kierunkach oraz dotyczących limitów przyjęć na studia, których przekroczenie o 2% w stosunku do roku poprzedniego wymaga zgody ministerstwa.

Rysunek 2. Liczba studentów i absolwentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, s. 28.

Należy też wspomnieć, iż znaczna część liczby studentów i absolwentów wywodzi się z uczelni niepublicznych. Rekordową liczbę studentów tych uczelni odnotowano w roku akademickim 2006/2007, kiedy to wynosiła ona 640,3 tys. Od tego czasu liczba osób studiujących w uczelniach niepublicznych systematycznie maleje. W roku akademickim 2011/2012 wynosiła ona 518,2 tys., liczba absolwentów natomiast 171,8 tys. W odniesieniu do uczelni publicznych z kolei wartości te wynosiły odpowiednio 1245,9 tys. oraz prawie 500 tys.

Kierunki kształcenia a rynek pracy

Jak wspomniano, wzrost możliwości i zainteresowania podejmowaniem nauki na studiach wyższych w ostatnich latach spowodował wzrost odsetka osób legitymujących się dyplomem ukończenia studiów wyższych zarówno wśród ludności ogółem, jak i w poszczególnych grupach. Tym samym pojawiły się zmiany w strukturze bezrobotnych, wśród których odsetek osób z wykształceniem wyższym wzrastał z roku na rok. W końcu 1999 r. wśród zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych znalazło się ok. 2% osób z wyższym wykształceniem, w końcu 2002 r. – niespełna 4%, w końcu roku 2011 – 11,4%, a w końcu 2012 – 11,7%. W strukturze bezrobotnych absolwentów w końcu roku 2012 osoby z dyplomem uczelni stanowiły 29,4% [MPiPS, ss. 10–11].

Jak pokazują dane, uzyskanie dyplomu szkoły wyższej nie gwarantuje szybkiego znalezienia zatrudnienia w dzisiejszej sytuacji na rynku pracy nasyconym specjalistami z wyższym wykształceniem, aczkolwiek nadal zwiększa szanse na rynku pracy, o czym świadczy to, że stopa bezrobocia wśród osób

z wyższym wykształceniem jest relatywnie najniższa (także wśród absolwentów). W IV kwartale 2012 r. wyniosła ona 5,7% wobec 18,7% w przypadku osób z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym [MPiPS, ss. 10–11].

W rankingu zawodów o najwyższej liczbie bezrobotnych absolwentów znalazły się aż trzy zawody wymagające wykształcenia wyższego. Były to: pedagog (16% w tym zawodzie to bezrobotni), specjalista administracji publicznej (13,8%) oraz ekonomista (7,5%) [MPiPS, s. 15].

Konfrontacja tych danych z popularnością kierunków kształcenia wskazuje na to, że oferta kształcenia zgłaszana przez uczelnie, jak również sam wybór kierunku przez kandydatów na studia nie idą w parze z zapotrzebowaniem na rynku pracy. Jak się bowiem okazuje, największym zainteresowaniem wśród kandydatów na studia w dalszym ciągu cieszą się kierunki ekonomiczne i administracyjne, pedagogiczne, humanistyczne oraz społeczne. Co prawda, dane dotyczące popularności kierunków kształcenia na przestrzeni kilku ostatnich lat pokazują, iż zainteresowanie tymi kierunkami nieznacznie spadło, w dalszym ciągu jednak spora część studentów kształci się właśnie na tych kierunkach (tabela 3).

Tab. 3. Studenci szkół wyższych według kierunków studiów

Grupy kierunków	Studenci			
	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
ogółem (w tys. osób)	1927,8	1900,0	1841,3	1764,1
w tym – w %:	100,0	100,0	100,0	100,0
pedagogiczne	11,8	12,3	11,8	11,2
artystyczne	1,4	1,5	1,6	1,8
humanistyczne	8,2	7,7	7,5	7,2
społeczne	13,5	12,8	12,0	11,2
dziennikarstwa i informacji	1,1	1,2	1,3	1,3
ekonomiczne i administracyjne	23,5	23,2	22,6	21,9
prawne	3,1	3,1	3,2	3,2
biologiczne	1,9	1,9	1,8	1,8
fizyczne	1,5	1,5	1,5	1,5
matematyczne i statystyczne	0,9	0,8	0,9	1,0
informatyczne	4,6	4,3	4,0	4,0
inżynieryjno-techniczne	6,9	6,8	7,2	7,7
produkcji i przetwórstwa	3,2	3,3	3,5	3,6
architektury i budownictwa	3,6	3,9	4,2	4,7
rolnicze, leśne i rybactwa	1,8	1,7	1,5	1,4
weterynaryjne	0,2	0,2	0,3	0,3
medyczne	6,1	6,7	7,2	7,2
opieki społecznej	0,2	0,3	0,3	0,4
usług dla ludności	3,9	3,7	3,6	3,5
usług transportowych	0,9	1,0	1,0	1,1
ochrony środowiska	1,4	1,4	1,5	1,6
ochrony i bezpieczeństwa	0,4	0,8	1,5	2,3

Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012, s. 32; Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 roku, GUS, Warszawa 2011, s. 29.

Mimo że od kilku lat powszechnie mówi się o rosnącym znaczeniu kierunków inżynieryjno-technicznych, kończy je nadal niewielka grupa absolwentów. Co prawda, w roku akademickim 2010/2011 kierunki inżynieryjno-techniczne, zaraz za medycznymi (wzrost o 1,8 p.p.), odnotowały najsilniejszy wzrost pod tym względem (o 0,9 p.p. do 5,7%), jednak nadal odsetek absolwentów tych kierunków do ogólnej liczby absolwentów pozostaje symboliczny.

Interesujące w tym kontekście wydają się wyniki sondażu „Studia wyższe – dla kogo, po co i z jakim skutkiem” przeprowadzonego przez CBOS w czerwcu bieżącego roku. Pokazują one, iż aż 64% respondentów uważa, że wyższe wykształcenie techniczne dać może większe szanse na rynku pracy. Co więcej, potwierdzają one powszechnie głoszone od jakiegoś czasu opinie o zanikaniu elitarnego charakteru kształcenia w szkołach wyższych. Aż 78% respondentów twierdzi, iż kształcenie w uczelniach w Polsce ma charakter masowy i dostępne jest dla wszystkich. Przekonanych jest o tym także aż 93% osób posiadających dyplom szkoły wyższej. Ponad połowa badanych (57%) jest zdania, że dyplom uczelni nie ma dziś wielkiej wartości na rynku pracy, co często potwierdzają również osoby legitymujące się takim dyplomem, jak również ankietowani zajmujący stanowiska kierownicze i sami studenci.

Na potrzebę zmian w programach kształcenia szkół wyższych w celu dostosowania ich do potrzeb rynku pracy wskazują także wyniki międzynarodowych badań studentów i absolwentów „Pierwsze kroki na rynku pracy” przeprowadzonych po raz kolejny przez Deloitte i Szkołę Główną Handlową w wybranych krajach Europy Środkowej w 2013 r. Podobne wyniki w tym względzie prezentuje raport z badań „Studenci – przyszłe kadry polskiej gospodarki”.

Odpowiedzią na problem niedostosowania programów kształcenia do potrzeb gospodarki ma być znowelizowana ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym. Wśród podstawowych zadań uczelni wskazuje ona w art. 13 „kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej”. Jednocześnie nakłada na uczelnie obowiązek monitorowania karier zawodowych swoich absolwentów w celu dostosowania kierunków studiów i programów kształcenia do potrzeb rynku pracy. Do takiego monitoringu ma dojść tuż po ukończeniu studiów, a w szczególności po trzech i pięciu latach od dnia ich ukończenia. Ważną rolę mają tu odegrać biura karier funkcjonujące przy uczelniach, które, poza tradycyjnym badaniem losów absolwentów, stać się mają istotnym ogniwem łączącym studentów i absolwentów uczelni z rynkiem pracy. Z jednej strony wspomagać mają studentów w poszukiwaniu pracy po lub jeszcze w trakcie studiów, a z drugiej strony mają nawiązywać i rozwijać kontakty z przedsiębiorcami, wypełniając w ten sposób lukę istniejącą w relacjach między środowiskiem akademickim a pracodawcami w kwestiach zatrudnienia i rynku pracy.

Działaniem sprzyjającym dostosowaniu oferty kształcenia do potrzeb pracodawców ma być również udział interesariuszy zewnętrznych w procesie projektowania i modernizowania programów kształcenia. Program kształcenia ma więc uwzględniać, obok wyników monitorowania karier zawodowych swoich absolwentów, także wyniki przeprowadzonej analizy zgodności zakładanych efektów kształcenia z potrzebami rynku pracy.

Zakończenie

Umasowienie studiów, obserwowane w ostatnich latach, postawiło pod znakiem zapytania jakość kształcenia w polskich uczelniach, w tym adekwatność ich oferty do potrzeb rynku pracy. Wyniki badań przytoczone powyżej jednoznacznie wskazują na brak spójności pomiędzy ofertą kształcenia a potrzebami rynku pracy. Istotnym powodem takiej sytuacji jest z pewnością niedoskonałość systemu, który przez szereg lat pozostawał „obojętny” na rozwój kierunków kształcenia, bez zwracania uwagi na ich adekwatność do potrzeb gospodarki.

Nie bez znaczenia pozostaje także wybór kierunków kształcenia przez kandydatów na studia. Co prawda, jest on wypadkową wielu czynników, do których zaliczają się chociażby zainteresowania, oferta uczelni, odległość uczelni od miejsca zamieszkania czy możliwości podjęcia studiów na danym kierunku, jednakże mimo to zastanawiające jest, na ile świadomie młodzi ludzie podejmują studia na kierunkach, które powszechnie uważane są za zagrożone bezrobociem.

Jeszcze innym powodem mogą być dynamiczne zmiany zachodzące zarówno w gospodarce, jak i w samych przedsiębiorstwach, powodujące szybkie dezaktualizowanie się programów kształcenia. Kwestia ta zresztą niejednokrotnie podawana jest jako argument, dla którego dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy nie jest możliwe.

Podsumowując, w kontekście problemów przedstawionych powyżej warto zwrócić uwagę na społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania szkolnictwa wyższego, stanowiące od dłuższego czasu główną oś dyskusji wokół kapitału ludzkiego i inwestycji służących jego powiększaniu, koncentrującą się na tezie mówiącej, iż „efektywny rozwój kapitału ludzkiego wiąże się z taką podażą wysoko wykształconych specjalistów, która co do ilości i struktury trafnie odpowiada potrzebom gospodarki, kultury, oświaty, jak i samej nauki” [Kapitał ludzki..., s. 18].

Bibliografia

Kapitał ludzki. Stan i perspektywy. Raport nr 27. Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 1998.

Rozporządzenie MNiSW z dnia 5.10.2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia.

Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 roku, GUS, Warszawa 2011.

Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 roku, GUS, Warszawa 2012.

Bibliografia elektroniczna

Jelonek M., *Studenci – przyszłe kadry polskiej gospodarki, Raport z badań studentów i analizy kierunków kształcenia realizowanych w 2010 roku w ramach projektu Bilans kapitału ludzkiego*, Warszawa 2011, <www.bkl.parp.gov.pl> 15.05.2013.

Pierwsze kroki na rynku pracy, Międzynarodowe badanie studentów i absolwentów, Deloitte, kwiecień 2013, <www.deloitte.com> 18.06.2013.

Studia wyższe – dla kogo, po co i z jakim skutkiem, wyniki sondażu CBOS, <www.naukawpolsce.pap.pl> 04.07.2013.

Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2012 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2013, <www.psz.praca.gov.pl> 18.06.2013.

Walsh J.R., *Capital Concept Applied to Man*, „The Quarterly Journal of Economics”, (1935) 49 (2), ss. 255–285, <www.oxfordjournals.org> 15.05.2013.

Zawody deficytowe i nadwyżkowe w 2012 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2013, www.mpips.gov.pl, [18.06.2013].

Roman Dorczak
Uniwersytet Jagielloński

Ograniczoność typologii kultur organizacyjnych – próba poszukiwania specyfiki kultury organizacyjnej instytucji edukacyjnych

**Limitations of organizational culture typologies – an attempt to define
specificity of school organizational culture**

Abstract:

The paper discusses the issue of limitations of organizational culture typological theories. Using Charles Handy's typology of four cultures it discusses its limitations and gives the idea of a 'multicultural' organizational culture describing it in educational organizations context. Two form of such 'multicultural' culture are described – coherent Światowid culture and chaotic Frankenstein culture.

Key-words: organizational culture, typological theories, educational management

Wstęp

Pomimo kilku już dekad intensywnego rozwoju zarządzanie w edukacji ciągle boryka się z problemem zbudowania teorii adekwatnej do potrzeb instytucji edukacyjnych oraz szuka dobrego określenia swojej specyfiki, odróżniającej ją od ogólnej teorii organizacji i zarządzania. Jest to zadanie tym trudniejsze, że – jak się wydaje – większość autorów zajmujących się badaniami w tej dziedzinie w ogóle nie dostrzega potrzeby budowania takiej specyficznej wiedzy o zarządzaniu w edukacji lub buduje ją na zasadzie prostego transferu wiedzy z obszaru ogólnej teorii organizacji i zarządzania [Dorczak 2012, ss. 42–52]. Potrzeba stworzenia specyficznej teorii zarządzania w edukacji (zarządzania edukacyjnego) wydaje się jednakże uzasadniona, jeśli uznamy, że dobre uchwycenie i zrozumienie funkcjonowania organizacji edukacyjnych, a następnie opisanie

językiem adekwatnych teorii musi brać pod uwagę szczególny charakter organizacji sfery edukacji, z ich niepowtarzalnymi, niedającymi się sprowadzić do innych celami.

Jednym z autorów w obszarze zarządzania w edukacji najwyraźniej wskazujących na taką potrzebę jest Michael Bottery, który swój postulat wzmacnia bardzo mocno, wskazując na fakt, że Peter Drucker, jeden z najważniejszych autorów z obszaru zarządzania ogólnego, również mocno podkreślał konieczność uwzględniania specyfiki dziedziny, do której chcemy przenosić wiedzę zbudowaną w obszarze zarządzania w sferze gospodarczej [Bottery 1992, ss. 9]. Tacy autorzy jak Bottery, poszukując podstawy do budowania specyficznej teorii zarządzania w edukacji, wskazują na centralną dla organizacji sfery edukacji wartość rozwoju indywidualnego człowieka, która określać musi sposób rozumienia wszelkich procesów zachodzących w tychże organizacjach.

Na gruncie polskiej teorii zarządzania w edukacji najwyraźniej postulat ten przedstawił Jan Łuczyński w swej książce stanowiącej próbę zdefiniowania specyfiki zarządzania edukacyjnego jako odrębnej dziedziny [Łuczyński 2011].

Przyjęcie zasady, że kluczowe znaczenie dla określenia specyfiki zarządzania w sferze edukacji musi mieć odwołanie się do centralnej wartości określającej działanie organizacji edukacyjnych, prowadzi jednocześnie do określenia listy tych koncepcji i teorii wywodzących się z ogólnej teorii organizacji i zarządzania, które mogą stanowić dobrą podstawę do trafnego opisanie i zrozumienia istoty procesów zachodzących w edukacji. Najbardziej w tym kontekście adekwatna wydaje się koncepcja kultury organizacyjnej, która system znaczeń i sposobów rozumienia wartości profesjonalnych czyni centralnym elementem organizacji. Choć tworzy się ona często w sposób niekontrolowany i nieformalny, ma kluczowe znaczenie dla profesjonalnego myślenia poszczególnych ludzi i całych zespołów w organizacji, ale przede wszystkim dla działania organizacji w różnych jej obszarach [Sikorski 2002, s. 4].

Wielu autorów widzi wyraźnie przydatność koncepcji kultury organizacyjnej do zrozumienia funkcjonowania organizacji edukacyjnych, jak też używa konkretnych teorii do opisu i zrozumienia szkół i różnych innych instytucji edukacyjnych [Handy, Aitken 1986; Bottery 1992, s. 10; Deal, Peterson 1999; Dorczak 2009, ss. 11–27]. Dość często są w tym celu używane koncepcje opisujące różnorodność kultur organizacyjnych poprzez wyróżnienie typów kultury organizacyjnej, na ogół na podstawie jakichś ogólnych kryteriów tego wyróżniania w postaci na przykład najczęściej stosowanych wielowymiarowych macierzy.

Typologie kultur organizacyjnych i ich zastosowanie do zrozumienia kultury organizacyjnej instytucji edukacyjnych

Typologiczne teorie kultury organizacyjnej są najbardziej chyba popularnymi w tym obszarze teoriami. Są one chętnie konstruowane, pozwalają bowiem precyzyjnie i wyraźnie pokazać istotne cechy kultury organizacyjnej, co decyduje o tym, że są cenione przez wielu autorów zajmujących się badaniem kultur organizacyjnych [Schein 2010].

Wśród najszerzej znanych koncepcji tego rodzaju znaleźć można choćby koncepcję Geerta Hofstede, który wyróżnia cztery różne typy kultury: zorientowaną na stabilizację i bezpieczeństwo, zorientowaną na strukturę i sztywne procedury, zorientowaną na wspieranie inicjatyw jednostek i grup oraz zorientowaną na realizację zadań [Hofstede 1991; Zbiegień-Maciąg 1999, s. 71]. Równie znaną koncepcją wydaje się teoria Deala i Kennedy'ego, którzy również wyróżniają cztery odmienne typy kultury organizacyjnej, takie jak: kultura indywidualistów, kultura hazardzystów, kultura zrównoważona i kultura rutyniarzy [Deal, Kennedy 2000, s.14; Czerska 2003, s. 27]. Inną wartą zauważenia koncepcją tego rodzaju jest koncepcja typologiczna Hampden-Turnera i Trompenaarsa, którzy także opisują cztery typy: kulturę typu rodziny – zorientowaną na osobę, kulturę typu wieży Eiffla – zorientowaną na hierarchiczne i biurokratyczne struktury, kulturę typu pocisku – zorientowaną na zadania czy też wreszcie kulturę typu inkubatora – zorientowaną na samo-realizację i rozwój jednostki [Hampden-Turner, Trompenaars 1998, s. 188]. Wymienione wyżej i zdecydowana większość innych spotykanych w literaturze typologii powstały na gruncie badań nad organizacjami w sferze gospodarczej, co dość często widać w opisach tych kultur, w których autorzy wprost odwołują się do przykładów działań i procesów spotykanych jedynie w biznesie.

Do nielicznych należą koncepcje takie jak stworzona przez Harrisona na początku lat 70. typologia, w której autor formułuje na tyle ogólne w opisie typy kultur, że można je stosunkowo łatwo zastosować do uchwycenia organizacji różnego typu, w tym organizacji edukacyjnych. Wspomniany autor wyróżnia cztery typy kultury organizacyjnej, które nazywa odpowiednio:

- kulturą władzy – która jest scentralizowana, zdominowana przez osobowość szefa organizacji, która sama również dominuje nad otoczeniem, a przynajmniej występuje wobec niego zazwyczaj z pozycji siły;
- kulturą roli – która jest biurokratyczna, sformalizowana, w której każdy ma swoje precyzyjnie opisane miejsce i działać może tylko w zgodzie z regulacjami szczegółowo opisującymi poszczególne działania;
- kulturą zadania – gdzie najważniejsze są cele, które musi osiągnąć organizacja, a sposoby pracy prowadzące do ich osiągnięcia są elastyczne i pozostawione decyzji członków zespołu realizującego konkretne zadanie;

- kulturą osoby – gdzie najważniejsze jest zaspokojenie potrzeb wszystkich członków organizacji, istotne są więzi i relacje towarzyskie pomiędzy nimi, przysłaniające często stojące przed organizacją zadania i spychające ją na drugi plan [Harrison 1972, ss. 119–128].

Koncepcja ta została użyta jako punkt wyjścia przez Charlesa Handy'ego, który typom kultur wyróżnionym przez Harrisona nadał imiona bogów greckich, nazywając je odpowiednio kulturą Zeusa, Apolla, Ateny i Dionizosa. Tak nazwane przez siebie kultury organizacyjne opisuje Handy prawie dokładnie tak, jak czynił to Harrison, choć wyraźniej pozytywnie opisuje autor kulturę typu Ateny, dostrzegając jej zalety związane z umożliwiającą osiąganie efektu synergii praca zespołową i nastawieniem na kompetencje i potencjał każdego z członków zespołu [Handy 1985].

Tenże autor użył następnie swej typologii do opisu i zrozumienia kultury organizacyjnej szkół różnego typu, która, jak udało mu się pokazać, przyjmować może w rzeczywistości cztery opisane w przedstawionej typologii formy. Często używane w badaniach na gruncie ogólnej teorii organizacji i zarządzania teorie typologiczne są równie popularne w obszarze badań nad kulturą organizacyjną szkoły. Oprócz opisywanej tu teorii Handy'ego jest to na przykład rozwijana na gruncie amerykańskiego zarządzania w edukacji koncepcja Deala i Petersona, którzy również opisują różne typy kultur szkoły, jak na przykład pozytywną i toksyczną [Deal, Peterson 1999, s. 118].

Pozostając przy koncepcji Handy'ego, która bywa koncepcją najczęściej chyba używaną do opisu kultury szkoły, popatrzmy na najbardziej charakterystyczne cechy poszczególnych typów kultur organizacyjnych szkoły. Placówki oświatowe mogą być kulturami typu Zeusa, zdominowanymi przez silnego dyrektora, którego osobowość odciska silne piętno na wszystkich procesach zachodzących w szkole. Często są kulturami Apolla, kiedy wszelkiego rodzaju i rangi prawo dominuje nad procesami zachodzącymi w szkole, czyniąc ją organizacją sformalizowaną i biurokratyczną. Czasem są szkoły organizacjami o kulturze Ateny, co widać w nacisku na pracę zespołową i docenianiu kompetencji jednostek. Kultura szkoły może też czasem przyjmować kształt kultury Dionizosa, gdzie nieskrępowana wolność jednostki jest tak cenną wartością, że prowadzi często do niespójności działań czy wręcz chaosu lub nawet anarchii w działaniach całej organizacji [Handy, Aitken 1996; Dorczak 2009, ss. 11–27].

Najwłaściwszą kulturą z punktu widzenia celów szkoły – którymi powinny być wspieranie rozwoju indywidualnego człowieka i zmiana, zarówno na poziomie indywidualnym, jak i społecznym – wydaje się kultura typu Ateny, która poprzez wartościowanie spójnej pracy zespołowej i jednocześnie docenianie w tym kontekście każdej jednostki tworzy najlepsze warunki do realizacji tych

celów edukacyjnych. Badania szkół pokazują, że niestety, najczęściej ciągle są one w dużym stopniu szkołami o biurokratycznej kulturze Apolla, choć szkoły aktywne, biorące udział w projektach nastawionych na zmianę i reformę edukacyjną, częściej są nastawionymi na zmianę i rozwój indywidualny, grupowy i społeczny kulturami typu Ateny [Dorczak 2011, ss. 255–275].

Ograniczoność typologii – próba rozwiązania

Typologia Handy’ego dobrze się sprawdza w badaniach kultury organizacyjnej szkół i innych organizacji publicznych, pomagając lepiej poznać ich kształt [Kurkiewicz, Stuss 2006, ss. 105–117]. Jednocześnie, używając tych typologii do opisu i zrozumienia organizacji jako całości, narażamy się na niebezpieczeństwo uproszczenia i utraty wielu ważnych dla dobrego zrozumienia kultury organizacji elementów. Badania pokazują bowiem, że jeśli dokonujemy oceny kultury organizacji, która dotyczy jakichś obszarów lub aspektów działania organizacji, a nie całości organizacji, to w różnych obszarach działania tej samej organizacji możemy spotkać całkiem różne od siebie cechy i kształty kultury organizacyjnej.

W badaniach nad kulturą organizacyjną szkół, które prowadzono w ostatnich latach z użyciem narzędzi opracowanych przez Handy’ego, stwierdzono, że oceny kultury szkoły dokonywane przez badanych globalnie różnią się od ocen widzianych w poszczególnych obszarach działania organizacji. W globalnych ocenach (przynajmniej w grupie badanych szkół) dominuje kultura Ateny, ale jeśli się spojrzy na sposób widzenia kultury szkoły w poszczególnych jej obszarach, można znaleźć te, w których zdecydowanie dominuje kultura Zeusa, Apolla lub nawet kultura Dionizosa [por. Dorczak 2012, s. 30–37].

Wydaje się, że taka jest natura współczesnych organizacji. Funkcjonują one w tak złożonym i wymagającym różnorodnych dopasowań kontekście, muszą podejmować tak różnorodne i złożone działania, że posiadanie kultury organizacyjnej, która włącza w siebie cechy różnych, sprzecznych nawet z sobą kultur, staje się nieuniknioną koniecznością. Zamieszczona poniżej tabela nr 1 zawiera najbardziej jaskrawe przykłady działań i sytuacji charakterystycznych dla czterech typów kultury organizacyjnej, które wydają się niezbędne w repertuarze kulturowym organizacji, szczególnie organizacji edukacyjnej, jeśli chce ona skutecznie i efektywnie realizować swoje podstawowe cele organizacyjne.

Tab. 1. Przykładowe rodzaje sytuacji wymagających działań typowych dla czterech kultur organizacyjnych opisywanych przez Charlesa Handy'ego

Kultura Zeusa (władzy)	Kultura Apolla (biurokratyczna)	Kultura Ateny (pracy zespołowej)	Kultura Dionizosa (wolności)
<ul style="list-style-type: none"> - Sytuacje awaryjne i kryzysowe; - Sytuacje impasu w podejmowaniu decyzji; - Sytuacje niepewności i zagubienia; - Rytynowe sytuacje podejmowania prostych decyzji; - Niektóre sytuacje konfliktowe. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rutynowe działania, które można powtarzać; - Proste i monotoniczne działania stanowiące niezbędną podstawę bardziej złożonych działań; - Działania regulowane względami bezpieczeństwa i przepisami zewnętrznymi wobec organizacji. 	<ul style="list-style-type: none"> - Złożone i problemowe sytuacje wymagające pomysłu; - Codzienne działania w warunkach bez presji czasu i zdarzeń; - Działania wymagające kreatywności; - Skomplikowane działania wymagające współpracy; - Uzgadnianie spójności nowych pomysłów. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sytuacje blokady kreatywności przez procesy grupowe (np. syndrom grupowego myślenia czy konformizm); - Poszukiwanie nowych rozwiązań i pomysłów; - Zmęczenie i wypalenie lub wysoki poziom stresu wymagające rozluźnienia i swobody celem obniżenia poziomu napięcia.

Źródło: opracowanie własne.

Kulturę tego rodzaju, która włącza w siebie różnorodne cechy i sposoby myślenia charakterystyczne dla kultur różnego typu znanych z typologii takich jak używana tu typologia Handy'ego, nazwać można kulturą „wielokulturową”. Określenia tego używa się tu w tym sensie, że kultura taka zawiera w sobie cechy różnych kultur organizacyjnych. Stan taki, jak się zdaje, jest dość często spotykany we współczesnych nam organizacjach (na pewno stan taki spotkać można w szkołach różnego typu). Kultura taka może jednak przybierać dwie postaci całkowicie od siebie różne. Nawiązując do chwytliwej niewątpliwie terminologii Handy'ego, można by nazwać te dwie różne od siebie kultury: kulturą Światowida i kulturą Frankensteina [Dorczak 2012, ss. 30–37; Dorczak 2013, ss. 47–60]. Pierwsza z nich nazwana imieniem słowiańskiego boga o czterech obliczach to kultura łącząca w sobie w sposób spójnie organiczny cechy wszystkich czterech kultur opisywanych w koncepcji Handy'ego. Druga to sztuczna kultura, w której cechy wszystkich czterech kultur również możemy zaobserwować, są one jednak niespójne, chaotycznie usytuowane w organizacji, często nakładające się lub wręcz konkurujące z sobą, dając efekt równie czasem tragiczny, co i sztucznie sklejona z kawałków literacka postać Frankenstein. Zamieszczona poniżej tabela nr 2 zestawia z sobą najważniejsze, kluczowe cechy tych dwóch jakże różnych od siebie kultur organizacyjnych.

Tab. 2. Cechy „wielokulturowej” kultury organizacyjnej typu Światowida i Frankensteina

Kultura Światowida organiczna	Kultura Frankensteina Sztuczna
Różnorodność efektem planowanego rozwoju	Różnorodność efektem przypadkowych prób radzenia sobie
Spójność działań	Chaotyczność i sprzeczność działań
Współpraca i synergia	Rywalizacja i przypadkowa efektywność
Pozytywne relacje	Nieprzewidywalne relacje
Niski poziom niepewności	Wysoki poziom niepewności
Zdrowa osobowość organizacji	Neurotyczna osobowość organizacji

Źródło: opracowanie własne.

Częściej spotykaną postacią kultury „wielokulturowej” wydaje się, niestety, kultura Frankensteina, ciągle bowiem kompetencje pozwalające świadomie budować kulturę organizacyjną są ignorowane lub co najmniej lekceważone przez ludzi określających kompetencje kluczowe wymagane od osób, którym powierzamy stanowiska kierownicze w edukacji, jak również od wszystkich przygotowujących się do zawodu nauczycielskiego. Budowaniu właściwej kultury organizacyjnej nie pomaga też kontekst kulturowy, w którym działają szkoły, niosący z sobą sprzeczne oczekiwania wobec szkół i często zmusza je do chaotycznych i nieskoordynowanych działań.

Podsumowanie

Niewątpliwie trafne zastosowanie koncepcji kultury organizacyjnej do zrozumienia istoty organizacji sfery edukacji postawiło jednocześnie zarządzanie w edukacji w obliczu niebezpieczeństwa uproszczenia opisu kultury organizacyjnej szkoły przez odwołanie się do koncepcji typologicznych. Pomagają one dobrze opisać cechy kultury szkoły, nie potrafią jednakże sprostać potrzebie adekwatnego opisu złożonej rzeczywistości organizacyjnej współczesnych szkół. Wyjść z tej opresji można, jak się wydaje, poprzez przyjęcie perspektywy zakładającej wielokulturowość kultury organizacyjnej. Trudność jej kształtowania i różne formy, jakie może przyjmować, skłania ku wnikliwшему przyjrzeniu się jej genezie i funkcjonowaniu. Badanie stanu kultury organizacyjnej szkół i czynników mogących wspierać kształtowanie się właściwej „wielokulturowej” kultury organizacyjnej stanowi ważne wyzwanie stojące przed badaczami w dziedzinie zarządzania edukacyjnego.

Bibliografia

- Bottery M. (1992), *The ethics of educational management*, Cassell Educational Limited, London,
- Czerska M. (2003), *Zmiana kulturowa w organizacji. Wyzwanie dla współczesnego menedżera*, Difin, Warszawa,
- Deal T.E., Kennedy A. (2000), *Corporate culture: the rites and rituals of corporate life*, Perseus Publ., Cambridge, Massachusetts,
- Deal T.E., Peterson K. D. (1999), *Shaping school culture: the heart of leadership*, Jossey-Bass, San Francisco,
- Dorczak R. (2009), *Zarządzanie w edukacji – wyzwania i możliwości*, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, Vol. 2 (6), 2009, ss. 11–27.
- Dorczak R. (2011), *Reforma systemu nadzoru pedagogicznego a kultura organizacyjna szkół*, [w:] Mazurkiewicz G., (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Refleksje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, ss. 255–275.
- Dorczak R. (2012), *Specyfika zarządzania w edukacji – rozwój indywidualny człowieka jako wartość centralna*, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, Vol. 3 (19), 2012, ss. 42–52.
- Dorczak R. (2012), *Multicultural image of contemporary educational organizations – chaos or coherence?*, „Contemporary Management Quarterly”, Vol. 4/2012, ss. 30–37.
- Dorczak R. (2013), *Inclusion through the lens of school culture*, [w:] MacRuairc G., Ottesen E., Precey R. (2013), *Leadership for inclusive education, values, vision, voices*, Sense Publishers, Rotterdam/Boston/Taipei, ss. 47–60.
- Hampden–Turner Ch., Trompenaars F. (1998), *Siedem kultur kapitalizmu*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Handy Ch., Aitken R. (1986), *Understanding schools as organizations*, Penguin, Harmondsworth.
- Handy Ch. (1985), *Gods of management*, Pan, London.
- Harrison R. (1972), *Understanding your organization's character*, Harvard Business Review, VVI 1972, ss. 119–128.
- Kurkiewicz A., Stuss M.M. (2006), *Diagnoza kultury organizacyjnej w III komisariacie*, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, Vol. 2, 2006, ss. 105–117.
- Łuczyński J. (2011), *Zarządzanie edukacyjne a wychowanie uczniów w szkole*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

-
- Schein E. (2010), *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Sikorski Cz. (2002), *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zbiegień-Maciąg L. (1999), *Kultura w organizacji*, PWN, Warszawa.

Marek Siemiński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Kształtowanie kultury organizacyjnej w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Olsztyna

Shaping organizational culture in local government on the example of Olsztyn City Hall

Abstract:

This paper presents practical solutions used in Olsztyn City Hall in developing the desired cultural model and in identifying sources and symptoms of organizational resistance in the process of implementing changes, together with the ways to overcome it. The results were compared with the nationwide research. The presented considerations are part of the research carried out under an author's grant N N115 153239 NCN.

Key-words: organizational culture, methods of corrections of cultural rates, public organization

Wstęp

Dynamizacja i permanentne komplikowanie się wzajemnych zależności elementów składowych otoczenia powoduje, że dotychczasowe, liniowe podejście do zarządzania jest dalece niewystarczające. Holistyczne spojrzenie na zarządzanie skutkuje koniecznością wzmocnienia miękkich umiejętności przez menedżerów, szczególnie w aspekcie kształtowania i modyfikowania organizacyjnych systemów wartości. Już w latach 80. ubiegłego wieku tacy autorzy jak E.H. Schein [Schein 2004], T.J. Peters i R.H. Waterman [Peters, Waterman 2004] czy G. Hofstede [Hofstede 2003] zwrócili uwagę na kluczową rolę kultury dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania organizacji.

W początkowej fazie badania rozważania te koncentrowały się na gruncie zarządzania organizacją gospodarczą, jednakże z czasem dostrzeżono, że roz-

wiązania te mogą być z powodzeniem przenoszone na grunt zarządzania publicznego. Większa świadomość decydentów w połączeniu ze skokową i jakościową przemianą oczekiwań odbiorców usług publicznych powoduje, że coraz więcej metod dotychczas zarezerwowanych dla przedsiębiorstw transplantowanych jest na potrzeby organizacji publicznych.

W artykule przedstawiono praktyczne rozwiązania wykorzystywane do budowania pożądanego wzorca kulturowego, identyfikacji źródeł oporu oraz sposobów jego przełamywania w urzędzie miasta w Olsztynie na tle wyników badań ogólnopolskich. Prezentowane rozważania stanowią element badań realizowanych w ramach grantu własnego nr N N115 153239 Narodowego Centrum Nauki.

Kultura organizacyjna

„Niezależnie od zmian, jakie zachodzą w kulturze, w tym i w kulturze masowej, jej wpływ na życie społeczne, na jego treść, a nawet na przebieg procesów gospodarczych pozostaje bezsporny. Co więcej, coraz częściej podkreśla się, że przebieg skomplikowanych procesów gospodarczych i politycznych jest mocno powiązany z treściami danej kultury narodowej. Przykładem takiego stanowiska są m.in. różnorodne koncepcje odnoszące się do kultury organizacyjnej” [Walczak–Duraj 2010, s. 125]. Badania z zakresu kultury organizacyjnej od jej zarania nacechowane są interdyscyplinarnością oraz wynikającą z tego faktu niejednoznacznością. Mimo kilkudziesięciu lat systematycznych badań oraz obserwacji nie została opracowana jedna, powszechnie akceptowana definicja zjawiska. W zależności od prominenacji naukowej badacza każdy definiuje kulturę organizacyjną na swój sposób¹. L. Smircich wyróżniła dwa podstawowe podejścia badawcze [Brenton, Driskill 2010, ss. 28–30]: kultura jako rdzenna metafora lub zmienna w organizacji. Rodowód definiowania kultury organizacyjnej jako rdzennej metafory sięga antropologii organizacji. W podejściu tym działania jej uczestników rozpatruje się przez pryzmat nadawania sensu rzeczywistości, koncentrując się na ludzkiej stronie organizacji. W podejściu traktującym kulturę jako zmienną dodatkowo wyróżnione zostały dwa nurty: kultura jako zmienna zależna, a więc możliwa do aktywnego i świadomego kształtowania na poziomie organizacji, oraz jako zmienna niezależna, determinowana głównie przez czynniki niepoddające się działaniu menedżerów, jak kultura kraju czy regionu, w którym ona działa.

¹ Szersza i bardziej szczegółowa prezentacja definicji kultury organizacyjnej zaprezentowana została w książce „Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych”, TNOiK, Toruń, 2008, ss. 12–23.

W niniejszym artykule kultura organizacyjna definiowana będzie w myśl propozycji E.H. Scheina [Schein 2004, s. 22], który rozumiał ją jako zespół reguł postępowania, norm, wartości, odkrytych, ustanowionych i rozwiniętych przez grupę, służących do zmagania się z problemami wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji, które dzięki wystarczająco dobremu działaniu wytyczają nowym członkom sposób myślenia, odczuwania i działania w organizacji. Definicja ta eksponuje zarówno funkcję adaptacyjną (zewnętrzną) kultury, jak i integracyjną (wewnętrzną) oraz wskazuje na możliwość jej aktywnego kształtowania, chociaż nie określa zakresu tych zmian.

Budowanie pożądanego profilu kulturowego jest zadaniem trudnym, wymagającym cierpliwości i konsekwencji, ale przede wszystkim znajomości czynników warunkujących organizacyjne systemy wartości oraz wskazujących zakres możliwych przekształceń. Najbardziej popularny, trzypoziomowy model kultury został zaproponowany przez E.H. Scheina [Schein 2004, ss. 25–36]. Zewnętrzny poziom, w pełni świadomy i widoczny, stanowią artefakty, sztuczne twory kultury. Mają one trojaki charakter: rzeczowy, behawioralny oraz językowy. Drugi poziom stanowią wartości i normy. Wartości oznaczają coś, co w sensie absolutnym lub na gruncie danego zespołu jest cenne i godne pożądanego, normy natomiast nie są wartościami sensu stricto, lecz wskazują na wartości, do których prowadzą. Normy to ustalone i obowiązujące w danym środowisku społecznych reguły postępowania. Najgłębszy poziom kulturowy stanowią podstawowe założenia. Mają one charakter filozoficzny, światopoglądowy w sprawach zasadniczych dla organizacji. Stanowią one zestaw aksjomatów, z którymi się nie dyskutuje, a tym bardziej których się nie ocenia. Wraz z zagłębianiem się na niższy poziom kulturowy możliwość kształtowania go przez menedżerów maleje. Artefakty są całkowicie modyfikowalne, wartości i normy w znacznej mierze, aczkolwiek jest to proces, który trwa wiele lat. Poziom rdzennych założeń jest, w ocenie wielu autorów, niemożliwy do zmiany. E.H. Schein stwierdził, że jest to poziom silnie zakorzeniony w organizacyjnej świadomości, funkcjonujący jednak na poziomie nieświadomości. W codziennym życiu członkowie organizacji nie zdają sobie sprawy, że działają zgodnie z jego założeniami, dlatego tak trudno go zmienić [Schein 2004, s. 26]. G. Hofstede użył sformułowania zaprogramowanie umysłu czy też kulturowe zaprogramowanie. W jego ocenie członkowie organizacji działają w niej jak system operacyjny. Jest on wgrany w ich głowy i we właściwym momencie uruchamiany. Poprzez proces socjalizacji od razu wiedzą, jak powinni czy też nie powinni się zachować [Hofstede, Hofstede, Minkov 2010, s. 6].

Kształtowanie się kultury organizacyjnej jako proces samoistny jest trudne do uchwycenia, zidentyfikowania, natomiast kształtowanie kultury jako

proces świadomy, zważywszy na długi okres implementacji, skomplikowanie wewnętrzne, wielość zależności i niezwykle delikatny, miękki charakter, równie niełatwe. Według Ł. Sułkowskiego do modyfikacji kulturowych zawsze powinniśmy podchodzić ostrożnie, gdyż zmiany te trudno jest przewidywać w dłuższej perspektywie, ponadto, podejmując działania, nie mamy gwarancji osiągnięcia założonej konfiguracji. Jednocześnie Sułkowski zaproponował następujące etapy implementacji zmian [Sułkowski 2012, ss. 266–267]:

- diagnoza istniejącego modelu kulturowego,
- identyfikacja związków kultury ze strategią, strukturą, władzą,
- opracowanie pożądanego wzorca kulturowego,
- wdrożenie zmian poprzez propagowanie, promowanie, informowanie, wpajanie nowych wartości, norm i wzorców,
- wtórne dopasowanie innych elementów systemu do kultury,
- utrwalenie nowej konfiguracji kulturowej.

W procesie wdrażania zmian kulturowych wykorzystuje się całe spektrum metod, technik i narzędzi, które M. Czerska przedstawiła w zwartym i bardzo logicznym zestawieniu (tabela 1).

Tab. 1. Metody korekty kursu kulturowego według M. Czerskiej

Zarządzanie zasobami ludzkimi	Rozwiązania organizacyjne	Formy pracy kierowniczej
proces rekrutacji; oceny pracownicze; szkolenia; system motywacji outplacement;	filozofia struktury organizacyjnej; poziom decentralizacji; poziom formalizacji; zarządcza partycypacja pracownicza; więzi komunikacyjne;	tworzenie i upowszechnianie misji i wizji przedsiębiorstwa; wprowadzanie przez kierownika nowych artefaktów; osobisty wkład kierownika; styl kierowania; forma kontroli kierowniczej.

Źródło: Czerska M., 2003, s. 102.

Kluczowe dla powodzenia podejmowanych działań jest przestrzeganie szeregu zaleceń, między innymi [Cook, Macaulay, Coldicott 2004, 59–60]:

- trenuj, wspieraj ludzi,
- dziel się odpowiedzialnością, deleguj zadania, włączaj pracowników w działania,
- pamiętaj o informacji zwrotnej – żądaj i dostarczaj,
- oczekuj czasowego obniżenia poziomu efektywności działania,
- opór jest naturalny, spodziewaj się go,
- monitoruj postępy.

Zalecenia te niewątpliwie powinno się rozszerzyć o konieczność rzeczywistego, a nie tylko deklaracyjnego zaangażowania top managementu, promo-

wanie spójnej wizji przyszłości, włączenie i wykorzystanie nieformalnych liderów, konsekwencja w działaniu oraz pewna doza szczęścia.

Wdrażanie zmian jest w zasadzie nierozzerwalnie związane z oporem skierowanym przeciwko nowemu. Przeprowadzone przez J.P. Kottera i L.A. Schlesingera badania wykazały, że mimo oczywistości tego faktu oraz powszechnej tego świadomości wśród menedżerów zadziwiająco wielu z nich nie poświęca wystarczająco dużo czasu, aby zdiagnozować jego źródło i sposoby przełamania [Kotter, Schlesinger 2008]. Opór może mieć charakter racjonalny, wynikać ze złego przygotowania zmiany, jednakże nie zawsze tak jest. D. Hellriegel i J.W. Slocum [Hellriegel, Slocum 2007, ss. 459–464] pogrupowali jego źródła na indywidualne (związane np. z selektywnym postrzeganiem rzeczywistości, osobowością, przyzwyczajeniem, dotychczasowymi doświadczeniami, strachem przed nieznanym, czynnikami ekonomicznymi, itp.) oraz organizacyjne (wynikające między innymi ze struktury organizacyjnej, dotychczasowej kultury, ograniczonych zasobów, strategii, utraty znaczenia grupy, bezwładności organizacyjnej, itp.). Prawdłowo przygotowana zmiana powinna przewidywać oraz minimalizować negatywne skutki oporu organizacyjnego, należy jednak pamiętać, że opór to również informacja zwrotna, wskazanie, że planowane działania można udoskonalić. Jest to swoisty zawór bezpieczeństwa.

Kształtowanie norm kulturowych w praktyce – wyniki badań

Zakres podmiotowy przeprowadzonych w latach 2011–2012 badań obejmował urzędy miast o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. W ramach badań uzyskano 522 poprawnie wypełnione kwestionariusze ankiety ze 174 jednostek. Dodatkowo w ramach *case study* badaniami objęto 30 pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w Urzędzie Miasta Olsztyna, co stanowiło ok. 50% populacji. W trakcie badań zidentyfikowano wartości i normy funkcjonujące w urzędach miast, czynniki inicjujące zmiany, przyczyny i przejawy oporu organizacyjnego oraz sposoby jego przełamania wraz z oceną ich skuteczności.

Tab. 2. Dominujące wartości i normy w Urzędzie Miasta Olsztyna

Wyszczególnienie	Częstotliwość wskazań	Wyszczególnienie	Częstotliwość wskazań
Szacunek dla klienta	83,3%	Autonomia w działaniu	30,0%
Odpowiedzialność	70,0%	Umiejętności międzykulturowe	30,0%
Punktualność	70,0%	Empatia	30,0%
Etyka postępowania	66,7%	Zaufanie w stosunkach międzyludzkich	26,7%
Wiara w swoje umiejętności	63,3%	Innowacyjność	26,7%
Zadowolenie klienta	60,0%	Podjęmowanie ryzyka	26,7%
Uczciwość	60,0%	Otwartość	23,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W olsztyńskim urzędzie miejskim można dostrzec szereg wartości i norm powszechnie utożsamianych z organizacjami gospodarczymi, a nie administracją samorządową. Według respondentów kluczową wartością jest szacunek dla klienta. W dalszej kolejności uplasowały się wiara we własne umiejętności, zadowolenie klienta, ambicja, adaptacyjność, zaangażowanie czy umiejętność ustalania celów. Oczywiście, elementy tzw. etosu urzędniczego w dalszym ciągu występują i, jak wykazały badania, nadal są ważne: odpowiedzialność, punktualność czy etyka postępowania. Przywołując zestaw najbardziej pożądanych i poszukiwanych walorów zasobów ludzkich przez biznes, wśród których A. Pocztowski wskazał między innymi profesjonalizm, zaangażowanie, kreatywność, innowacyjność, szybkie uczenie się, zdobywanie nowych kompetencji, mobilność, dyspozycyjność, identyfikacja z wizją firmy, chęć podejmowania ryzyka oraz brania za nie odpowiedzialności, umiejętność pracy zespołowej, elastyczność [Pocztowski 2005, s. 426], należy stwierdzić, że w Urzędzie Miasta Olsztyna poczyniono wiele dla „urynkowienia” postaw urzędników, chociaż w dalszym ciągu otwartość, innowacyjność czy autonomia w działaniu wymagają wzmocnienia. W próbie ogólnopolskiej najważniejsze wartości uzyskały punktualność (68,4% wskazań), etyka postępowania (60,5%), poszanowanie dla środowiska naturalnego (58,6%) oraz wysoka kultura osobista (56,3%). Również i tutaj można dostrzec pierwsze symptomy zmian. Zidentyfikowano między innymi chęć poszerzania swojej wiedzy (53,6%), gospodarność (53,6%) oraz profesjonalizm (52,7%) [Siemiński 2013, s. 118].

Respondenci w Olsztynie nie mieli wątpliwości, że w ich urzędzie wdrożone zostały zmiany, które miały bezpośredni wpływ na funkcjonującą w nim

kulturę. Jako główną przyczynę zmian wskazali wprowadzenie informatycznych systemów wspomagania zarządzania (43,3%). Niewątpliwie cyfryzacja urzędu, połączona z nowoczesnymi narzędziami, musiała stanowić rewolucję w dotychczasowym sposobie jego funkcjonowania. Inne przyczyny rozpoczęcia przekształceń to zmiana przepisów warunkujących funkcjonowanie urzędu (40%), zmiana wizji jego działania po wyborach samorządowych (40%) czy też wdrożenie systemów normowana jakości (36,7%). Biorąc pod uwagę wysoką skuteczność w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych dla realizacji inwestycji miejskich, zaskakująco niski jest odsetek wskazań udziału w programach czy też konkursach europejskich (20%). Być może przemiany te zostały już zapoczątkowane wcześniej albo nie miały one zasadniczego wpływu na funkcjonowanie całego urzędu, ale jedynie w wyspecjalizowanej komórce – Wydziale Obsługi Funduszy Europejskich. Badania ogólnopolskie wskazują na podobne przyczyny inicjacji zmian: główny czynnik to wdrażanie informatycznych systemów wspomagania zarządzania (55%), jednakże już na drugim miejscu znalazł się udział w programach europejskich (39,1%) [Siemiński 2013, s. 120].

Dokonując analizy wprowadzanych zmian w urzędzie miasta w Olsztynie, można wysnuć wniosek, że jest to próba utworzenia podwalin zarządzania publicznego, gdyż podjęte działania zmierzają do odejścia od modelu „tradycyjnego urzędnika”, który wykonuje tylko polecenie, bez szemrania, robi, co ma wskazane, nie wychodzi poza schematy, nie stara się być osobą kreatywną, samodzielną, krytycznie nastawioną do otoczenia i niemającą obaw przed wyrażaniem swoich opinii. Również w zakresie podejmowanych działań w wypadku olsztyńskiego urzędu miasta możemy mówić o bardziej prorynkowym ich zabarwieniu.

Tab. 3. Promowane wartości i postawy w Urzędzie Miasta Olsztyna

Wyszczególnienie	Częstotliwość wskazań	Wyszczególnienie	Skuteczność wdrażania
Zadowolenie klienta	96,7%	Szczerość	85,2%
Szacunek dla klienta	93,3%	Umiejętności międzykulturowe	81,5%
Etyka postępowania	93,3%	Odpowiedzialność	79,2%
Punktualność	80,0%	Umiejętność ustalania celów	70,6%
Umiejętność zarządzania czasem	80,0%	Samodzielność	70,0%
Chęć poszerzania swojej wiedzy	80,0%	Delegowanie zadań	69,2%
Autonomia w działaniu	76,7%	Zaangażowanie	68,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najważniejsze promowane postawy w sposób bezpośredni nawiązują do przywołanych wcześniej zaleceń A. Pocztowskiego i utożsamianych z organizacjami gospodarczymi, a nie administracją samorządową. Największą skuteczność wdrażanych zmian udało się osiągnąć jednak w przypadku postaw raczej związanych z tzw. „etosem urzędniczym”, jak: szczerość, wrażliwość na innych czy odpowiedzialność. Nie wszystkie podejmowane działania w zakresie „urynkowienia” postaw urzędników zakończyły się tak dużym sukcesem. Respondenci ocenili, że tylko połowicznie udało się zmienić nastawienie pracowników na zadowolenie klienta. Szacunek dla klienta udało się zaszczepić jedynie w jednej czwartej. Również podejmowane działania promujące autonomię działania, troskę o jakość, umiejętność zarządzania czasem udało się wdrożyć z około 50-proc. skutecznością. Nieco lepsze wyniki osiągnięto jedynie w przypadku promowania zaangażowania (68,4%) oraz chęci poszerzania swojej wiedzy (68,4%). W badaniach ogólnopolskich można dostrzec podobne zależności, chociaż generalnie respondenci byli bardziej ostrożni w ocenie skuteczności podejmowanych w ich urzędach działań. Najczęściej próbowano wdrożenia wartości takich jak: autonomia w działaniu (55,9%), duma z pracy w urzędzie (53,4%), swoboda w wyrażaniu swojej opinii (52,9%), umiejętność pracy zespołowej (52,7%), wysoka kultura osobista (52,7%). Największy procent wskazań sukcesu podjętej próby uzyskano w odniesieniu do podejmowania ryzyka (40,6%), samodzielności (39,7%), asertywności (39,3%) oraz adaptacyjności (39,0%) [Siemiński 2013, s. 121].

Identyfikując wykorzystywane w procesie zmian narzędzia i techniki należy zauważyć, że wszystkie są spójne z podziałem zaproponowanym przez

M. Czerską i nie różnią się znacząco od rozwiązań stosowanych przez podmioty gospodarcze. Według respondentów najczęściej stosowane rozwiązania związane są z obszarem zarządzania zasobami ludzkimi: systemy ocen i wynagrodzeń pracowniczych czy szkolenia i kursy. W drugiej kolejności sięgano po rozwiązania organizacyjne, takie jak wewnętrzne sieci komunikacji czy zmiany w strukturze organizacyjnej oraz formy pracy kierowniczej takie jak: włączenie nieformalnych liderów oraz zwiększenie zakresu informacji przekazywanych pracownikom. Największą skutecznością charakteryzowały się działania mające na celu zwiększanie ilości i jakości informacji o przyczynach i celach zmian oraz podnoszące poziom zaangażowania pracowników w ich wdrażanie na każdym z etapów procesu. Co zaskakujące, dużą skuteczność wykazuje wzmocnienie dyscypliny. Wydaje się, że w dużej mierze wynika to z przyzwyczajenia pracowników do hierarchicznego modelu funkcjonowania urzędu, w którym realizuje się zadania i polecenia zwierzchników, z którymi z zasady się nie dyskutuje. Osobnym problemem, z punktu widzenia skuteczności podejmowanych działań, jest trwałość tak wprowadzonych zmian. Według badanych kierowników Urzędu Miasta Olsztyna kluczowymi czynnikami dla sukcesu wprowadzonych zmian były przede wszystkim dobrze przygotowane plany implementacji (4,7), przekazywanie pracownikom pełnych i rzetelnych informacji nt. przyczyn, potrzeby, celu planowanych działań oraz wynikających z nich bezpośrednich korzyści dla pracowników (4,6), a także stworzenie atmosfery otwartości i wzajemnego zaufania (4,6), która skutkowałą włączeniem się pracowników zarówno w projektowanie, jak i we wdrażanie zmian (4,5).

Tab. 4. Metody korekty kursu kulturowego wykorzystane w Urzędzie Miasta Olsztyna

Wyszczególnienie	Często- tliwość wskazań	Wyszczególnienie	Skuteczność wdrażania
Wykorzystanie wewnętrznych sieci komunikacji do promowania pożądanych zachowań	100,0%	Szkolenia i kursy promujące i umacniające wybrane normy i wartości	4,4
System ocen pracowniczych	100,0%	Wzmocnienie dyscypliny	3,9
Zmiany w strukturze organizacyjnej	100,0%	Zaangażowanie pracowników w proces zmian	3,9
Szkolenia i kursy promujące i umacniające wybrane normy i wartości	96,7%	Wykorzystanie wewnętrznych sieci komunikacji do promowania pożądanych zachowań	3,8
System wynagrodzeń	96,7%	Programy promujące jakość	3,7
Wykorzystanie nieformalnych liderów	96,7%	Wprowadzenie konsultacji społecznych (wewnętrznych) w sprawie planowanych działań	3,6
Zwiększenie zakresu przekazywanych informacji o podejmowanych w UM działaniach, zmianach, wyzwaniach, itp.	96,7%	Zwiększenie zakresu przekazywanych informacji o podejmowanych w UM działaniach, zmianach, wyzwaniach, itp.	3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Również w próbie ogólnopolskiej wykorzystano podobny zestaw metod modyfikacji kultury organizacyjnej. Najczęściej wykorzystywane były systemy ocen pracowniczych (74,1%), szkolenia i kursy promujące oraz umacniające wybrane wartości i normy (67,0%), a także zmiany w strukturze organizacyjnej (64,2%). Największą skuteczność gwarantowały działania z zakresu zwiększania ilości przekazywanych pracownikom informacji: nieformalne spotkania (4,0), programy promujące jakość (3,9), wprowadzenie konsultacji społecznych (wewnętrznych) w sprawie planowanych działań (3,9), zmiany w strukturze organizacyjnej (3,9) czy wykorzystanie wewnętrznych sieci komunikacji do promowania pożądanych zachowań (3,9). Podobnie jak w olsztyńskim urzędzie dużą skutecznością charakteryzowało się również wzmocnienie dyscypliny [Siemiński, 2013, s. 121].

Wdrażanie zmian, szczególnie w obszarach kulturowych, warunkowana jest przez szereg czynników endo- i egzogenicznych. Ingerencja w organizacyjny system wartości i norm narusza delikatny stan wewnętrznej równowagi społecznej. Wdrażanie niemalże każdej zmiany związane jest z wystąpieniem

oporu organizacyjnego. W olsztyńskim urzędzie miasta respondenci byli jednomyślni, wskazując przyczyny oporu, aczkolwiek ich oceny różniły się w odniesieniu do siły jego oddziaływania.

Tab. 5. Przyczyny wystąpienia oporu organizacyjnego w Urzędzie Miasta Olsztyna

Wyszczególnienie	Skuteczność wdrażania
Obawa przed utratą pracy	3,9
Obawa o obniżenie zarobków, zwolnienie z pracy	3,7
Niezrozumienie celu i sensu zmian	3,5
Złe przygotowanie zmiany	3,4
Niechęć do zmiany	3,4
Obawa przed wymaganiami, którym nie będzie można sprostać	3,4
Obawa przed nieznanym	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Średnia zidentyfikowana intensywność oporu organizacyjnego w Urzędzie Miasta Olsztyna była niższa niż w próbie ogólnopolskiej i kształtowała się na średnim poziomie 3,0. W obu wypadkach zidentyfikowano w zasadzie te same przyczyny jego wystąpienia. Najważniejszymi czynnikami w Olsztynie były obawa przed utratą przez pracowników pracy lub posiadanej w niej pozycji i wynikających z tego faktu profitów. Respondenci wskazują również na błędy w procesie wdrażania zmian. Opór najczęściej przyjmował formę doszukiwania się problemów (96,7%), kontestowania sensu zmian, ich celowości (90%), braku zaangażowania w pracę (86,7%) oraz działaniami na przeczekanie (86,7%), chociaż jego siła oddziaływania była stosunkowo niewielka. Ankietowani jedynie w 12,3% wskazali, że przejawy te były intensywne. W badaniach ogólnopolskich wskazano jako główne czynniki z jednej strony obawę przed nieznanym i niechęć do zmian, a z drugiej strony przywiązania do obecnych rozwiązań. Średnia siła identyfikowalnego oporu w całej populacji została zdiagnozowana na poziomie 3,3, a opór najczęściej przyjmował formę braku akceptacji i nieprzestrzegania nowych procedur (100,0%), działań na przeczekanie (96,9%), zwiększenia liczby dni zwolnienia chorobowego i częstotliwości ich brania (96,3%), obniżenia dyscypliny (96,3%), braku zaangażowania w pracę (95,7%) oraz zamykania się w sobie (95,1%) [Siemiński 2013, s. 122].

Złożona natura oporu oraz zróżnicowane jego uwarunkowania spowodowały, że działania podejmowane dla jego przełamania były zróżnicowane. W olsztyńskim urzędzie miasta najczęściej sięgano po rozwiązania służące zdy-

scypinowaniu pracowników, a z drugiej strony intensyfikowano proces przekazywania informacji, nowej wiedzy, szkolenia nowych umiejętności. Wyniki przeprowadzonych w Olsztynie badań wskazują, że receptą na sukces w przełamywaniu oporu organizacyjnego jest konsekwencja w działaniu, połączona ze wzmocnionym transferem wiedzy i nowych umiejętności oraz permanentnym angażowaniem pracowników w działania.

Tab. 6. Sposoby przełamywania oporu organizacyjnego w Urzędzie Miasta Olsztyna

Wyszczególnienie	Częstotliwość wskazań	Wyszczególnienie	Skuteczność wdrażania
Wzmocnienie dyscypliny	90,0%	Forsowanie zmian mimo oporu pracowników	3,6
Modyfikacja systemu ocen pracowniczych	86,7%	Zmiany w strukturze organizacyjnej	3,4
Zwiększenie liczby szkoleń	80,0%	Zwiększenie liczby szkoleń	3,3
Zwiększenie udziału pracowników w procesie projektowania i wdrażania zmian	76,7%	Modyfikacja systemu ocen pracowniczych	3,3
Spotkania wyjaśniające pracownikom przyczyny i cele przekształceń	76,7%	Zwiększenie udziału pracowników w procesie projektowania i wdrażania zmian	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Respondenci badań ogólnopolskich wskazali, że w ich urzędach najczęściej korzystano ze spotkań wyjaśniających pracownikom przyczyny i cele przekształceń (91,2%), budowano atmosferę otwartości, wzajemnego zaufania, sprzyjającej autentycznej wymianie myśli, pomysłów, rozwiązań (86,0%) oraz modyfikacji systemu ocen pracowniczych (85,4%). Najwyższą skutecznością charakteryzowało się pokazanie pracownikom realnych korzyści wynikających z wdrożenia zmiany (4,0), bezpośrednie rozmowy z pracownikami (3,9) oraz zwiększenie intensywności przekazywania informacji pracownikom nt. zmian (3,9) [Siemiński 2013, s. 123].

Podsumowanie

Świadome i aktywne kształtowanie kultury organizacyjnej staje się kluczową umiejętnością kierowniczą. System wartości danej organizacji determinuje sposób jej funkcjonowania, zarówno w ujęciu endo-, jak i egzogenicznym. Specyfika sektora publicznego, w tym jednostek administracji samorządowej, powoduje konieczność modyfikacji rozwiązań stosowanych w podmiotach gospodarczych.

Zaprezentowane wyniki badań wskazują, że urynkowanie wartości obowiązków w Urzędzie Miasta Olsztyna postępuje, chociaż nie jest to proces łatwy i szybki. Wieloletnie funkcjonowanie w modelu weberowskim nie sprzyja refleksji, zmianom, inicjatywie i postawom prorynkowym. Kierownicy olsztyńskiego urzędu miasta coraz częściej sięgają po rozwiązania typowe dla podmiotów gospodarczych, i to z coraz lepszym skutkiem. Badania ogólnopolskie pokazały, że jednym z głównych czynników inicjujących zmiany było aplikowanie po dofinansowanie inwestycji miejskich środkami europejskimi. Konieczność funkcjonowania w warunkach konkursowych powoduje, że o powodzeniu podjętych działań decydują właśnie czynniki rynkowe, takie jak odpowiednie przygotowanie wniosku, elastyczność, innowacyjność, korzystanie z pomocy wyspecjalizowanych firm czy też współpraca z otoczeniem. Kultura olsztyńskiego urzędu na tle wyników ogólnopolskich wypada zdecydowanie korzystnie. Wartości prorynkowe odgrywają w nim zdecydowanie ważniejszą rolę. Być może jest to jeden z powodów tak efektywnego pozyskiwania środków europejskich. Władze miasta nie ustają w swoich działaniach i konsekwentnie starają się zwiększyć autonomię działań podległych im pracowników, wpajać im troskę o klienta i jakość usług. Przyczyny wdrażania zmian w organizacyjnych systemach wartości w obu badanych środowiskach leżą generalnie w otoczeniu. Zmiany są wymuszane nowymi uwarunkowaniami funkcjonowania urzędów. Zmiana kultury organizacyjnej z żadnym z badanych podmiotów nie była zmianą samoistną ani nawet główną.

Reasumując: proces urynkowania postaw w polskich urzędach miast został zapoczątkowany i zgodnie ze światowymi trendami zapewne będzie kontynuowany. Przykład Urzędu Miasta Olsztyna pokazuje, że zmiany te przynoszą wymierne korzyści nie tylko w postaci lepszej, bardziej kompetentnej i sprawnej obsługi interesantów, ale również w wymiarze ekonomicznym, poprzez efektywniejsze pozyskiwanie nowych, zewnętrznych źródeł finansowania miejskich inwestycji, podnoszących komfort i jakość życia mieszkańców.

Bibliografia

- Brenton A.L., Driskill G.W. (2010), *Organizational Culture in Action: A Cultural Analysis Workbook*, SAGE Publications Inc., UK.
- Cook S., Macaulay S., Coldicott H., *Change management excellence: using the four intelligences for successful organizational change*, Kogan Page Limited, UK, 2004
- Czerska M. (2003), *Zmiana kulturowa w organizacji. Wyzwania współczesnego menedżera*, Diffin, Warszawa.
- Hellriegel D., Slocum J.W. (2007), *Organizational behaviour*, Thomson South-Western, USA.

-
- Hofstede G. (2003), *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*, Sage Publications Ltd.
- Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M. (2010), *Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, McGraw-Hill, USA.
- Kotter J.P., Schlesinger L.A. (2008), *Wybór strategii wprowadzania zmian*, [w:] Harvard Business Review nr 65/66.
- Peters T.J., Waterman R.H. (2004), *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*, HarperBusiness Essentials.
- Pocztowski A. (red.) (2005), *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Schein E.H. (2004), *Organizational culture and leadership*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco.
- Siemiński M. (2008), *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń.
- Siemiński M. (2013), *Kształtowanie kultury organizacyjnej urzędów miast*, [w:] *Wielokulturowość, ukierunkowanie na wartości i społeczna odpowiedzialność biznesu. Nowe wyzwania w zarządzaniu organizacją*, (red.) Rozkwitalska N., „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku”, tom 19, Warszawa.

Hanna Gemza
Uniwersytet Jagielloński

Zarządzanie szkołą dla tworzenia efektywnego środowiska uczenia się

School management for create effective environment for learning

Abstract:

This article presents the results of a study on effective ways of organizing the students' learning and the results of the external evaluation carried out in primary schools in the school year 2011/2012, and attempt to identify key areas for management to create effective learning environments.

Firstly will be presented the context of the twenty-first century reality, and in particular the dynamics of change of socio-economic conditions. The key competencies are in particular competence of learning and the conditions that must be created in order to provide effective conditions for learning. These theoretical view will complement by the data from the external evaluation carried out in primary schools in the school year 2011/2012 about the organization of process of learning in Polish schools and their implications for school management for creating the effective learning environments.

Key-words: education, process of learning, environment for learning, effectiveness in education, management in education

Wstęp

Dynamika procesów towarzyszących nam w XXI w. sprawia, że otaczający nas świat zmienia się bardzo szybko, a efekty tych zmian są bardzo głębokie. Procesy te mają wpływ na każdą sferę życia ludzi, począwszy od sfery gospodarczej po sferę społeczną i kulturową, implikując konieczność nieustannego przyglądania się im, dostosowywania do nich, a także ich wyprzedzania i kreowania nowych.

Kluczową umiejętnością XXI w. powinna być zatem zdolność do nieustannego uczenia się i doskonalenia, aby odpowiadać na wyzwania współczesnego świata. Poza tym panuje przekonanie, że wykształcone społeczeństwo lepiej radzi sobie w otaczającym je świecie. Na szkołach i placówkach edukacyjnych spoczywa zatem bardzo duża odpowiedzialność kształcenia i wychowywania młodych pokoleń, choć nie można z tej odpowiedzialności zwolnić nieformalnych form edukacji. Ważnym aspektem jest jednak to, aby jakakolwiek instytucja edukacyjna nie działała w oderwaniu od rzeczywistości, ale dostosowała się do zmian, jakie zachodzą w jej otoczeniu. Chcąc sprostać wymaganiom współczesności, instytucje edukacyjne muszą na bieżąco analizować zjawiska zachodzące w środowisku, w którym funkcjonują, i odpowiednio szybko na nie reagować. Muszą się zmieniać i ewoluować, tak aby umożliwić jak najwyższej jakości proces kształcenia, adekwatny do oczekiwań wszystkich zainteresowanych stron, tj. uczniów i studentów, ich rodziców, przyszłych pracodawców, a także społeczeństwa i gospodarki.

Jest to bardzo trudne zadanie, zwłaszcza że funkcjonujemy w dobie szybko rozwijającej się techniki, gdzie wiedza przedmiotowa szybko ulega dezaktualizacji. Powoduje to, że w coraz większym stopniu „obserwuje się dążenie do określenia tych wiadomości, umiejętności, kompetencji, zdolności i postaw, które pozwolą obywatelom na czynne uczestnictwo w tworzącym się społeczeństwie” [Key Competencies 2002, s. 11] tj.:

- porozumiewanie się w języku ojczystym,
- kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne,
- kompetencje informatyczne,
- umiejętność uczenia się,
- porozumiewanie się w językach obcych,
- inicjatywność i przedsiębiorczość,
- kompetencje społeczne i obywatelskie,
- świadomość i ekspresja kulturalna.

Wśród ośmiu kompetencji kluczowych znalazła się wspomniana już umiejętność uczenia się, rozumiana jako [Recommendation... 2006, s. 13]:

- zdolność konsekwentnego i wytrwałego uczenia się, organizowania własnego procesu uczenia się, w tym poprzez efektywne zarządzanie czasem i informacjami, zarówno indywidualnie, jak i w grupach,
- świadomość własnego procesu uczenia się i potrzeb w tym zakresie, identyfikowanie dostępnych możliwości oraz zdolność pokonywania przeszkód w celu osiągnięcia powodzenia w uczeniu się,
- nabywanie, przetwarzanie i przyswajanie nowej wiedzy i umiejętności, a także poszukiwanie i korzystanie ze „wskazówek” pozwalających nabyć

umiejętność korzystania z wcześniejszych doświadczeń w uczeniu się i ogólnych doświadczeń życiowych w celu wykorzystywania i stosowania wiedzy i umiejętności w różnorodnych kontekstach – w domu, w pracy, a także w edukacji i szkoleniu.

Za kluczowe warunki sprzyjające rozwinięciu tej kompetencji uznaje się motywację i wiarę we własne możliwości, a od osoby, która umie się uczyć, wymaga się „znajomości i rozumienia własnych preferowanych strategii uczenia się, silnych i słabych stron własnych umiejętności i kwalifikacji, a także zdolności poszukiwania możliwości kształcenia i szkolenia się oraz dostępnej pomocy lub wsparcia” [Recommendation... 2006, s. 13]. Jednakże umiejętność uczenia się wymaga w pierwszej kolejności nabycia „podstawowych umiejętności czytania, pisania, liczenia i umiejętności w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Na podstawie tych umiejętności osoba powinna być w stanie docierać do nowej wiedzy i umiejętności oraz zdobywać, przetwarzać i przyswajać je” [Recommendation... 2006, s. 13.]. Pozostaje zatem postawić pytanie, jak zorganizować proces kształcenia w szkole, aby absolwenci chcieli i potrafili uczyć się przez całe życie?

Efektywne środowisko uczenia się

Wielu badaczy edukacyjnych, a także międzynarodowe organizacje (np. OECD) podejmują liczne badania, przedstawiają i upowszechniają ich wyniki i wartościowe praktyki edukacyjne pozwalające zaplanować przestrzeń edukacyjną w sposób efektywny. Bardzo ciekawe wnioski na temat uczenia się przedstawiają David Istance oraz Hanna Domont w rozdziale podsumowującym książkę „Istota uczenia się. Wykorzystywanie badań w praktyce” [Dumont, Istance, Benavides 2013, ss. 479–513]. Za autorami przedstawione zostaną warunki, które powinny spełniać środowiska uczenia się (rozumiane jako ogół warunków, w których uczenie zachodzi), aby proces w nich przebiegający był efektywny:

- należy koncentrować się na uczniach jako na głównych uczestnikach procesu uczenia się oraz zachęcać ich do aktywnego uczestnictwa w tym procesie i rozwijać w uczniach rozumienie własnych działań jako uczących się.
 - To uczniowie aktywnie konstruują wiedzę – to w nich zachodzi proces uczenia się, który jest rozumiany jako „świadome i wymagające wysiłku zaangażowanie uczniów w procesy przyswajania wiedzy i umiejętności w interakcji z otoczeniem [Dumont, Istance, Benavides 2013, ss. 482–483]. Ważną umiejętnością wspierającą uczniów w tym procesie jest umiejętność samoregulacji, tj. kontrolowania przez ucznia własnych emocji i motywacji i wykorzystywanie ich dla uczenia się oraz rozwijania umiejętności metakognitywnych dla lepszego kontrolowania,

- oceny i ulepszania przyswajania wiedzy i jej wykorzystania [Schneider, Stein 2013, ss. 134–135].
- należy opierać się na społecznym charakterze uczenia się i aktywnie zachęcać do dobrze zorganizowanej nauki opartej na współpracy.
 - Umiejętność współpracy jest jedną z kompetencji kluczowych, wspomnianych we wstępie niniejszego artykułu. Umiejętność pracy z innymi, np. by wspólnie rozwiązywać problemy czy tworzyć jakiś projekt, jest w dzisiejszej rzeczywistości kluczowa. Nasze życie opiera się na nieustannych interakcjach z innymi ludźmi, dlatego tak ważne jest, aby ćwiczyć się w tych interakcjach już w szkole, zwłaszcza że „konstruowanie indywidualnej wiedzy zachodzi przez interakcje, negocjacje i współpracę” [De Corte 2013, s. 89].
 - należy dbać, o to, aby pedagodzy (specjaliści od uczenia się) byli wyczuleni na ważną rolę, jaką odgrywają w osiągnięciach uczniów motywacje i emocje.
 - Uczenie się jest wypadkową emocji, motywacji i poznania – są one nierozzerwalne [Boekaerts; Hinton, Fischer; Schneider, Stein 2013, ss. 129, 144, 200]. Sprawne kierowanie procesem uczenia wymaga od nauczycieli znajomości przekonań motywacyjnych uczniów oraz ich reakcji emocjonalnych, a od uczniów – wrażliwości na własne motywacje i emocje [Boekaerts 2013, ss. 170–171].
 - należy uwzględniać indywidualne różnice pomiędzy uczniami, w tym wcześniej zdobytą wiedzę.
 - Każdy z nas jest inny. Mamy różny poziom wiedzy, różne umiejętności, zainteresowania, pochodzimy z różnych środowisk. Zatem proces uczenia się powinien w jak największym stopniu odpowiadać naszym indywidualnym potrzebom. Wartością jest również wykorzystywanie tych różnic i doświadczeń w procesie uczenia się w grupie.
 - należy pracować z wykorzystaniem programów, które w odniesieniu do wszystkich uczniów wymagałyby ciężkiej pracy i stanowiły wyzwanie, a zarazem nie były nadmiernym obciążeniem.
 - Każdy uczący się potrzebuje wyzwań, które nieznacznie wykraczają ponad jego dotychczasowe kompetencje i możliwości. W takich sytuacjach proces uczenia się przebiega najefektywniej. Nie należy doprowadzać do sytuacji, w których uczniowie nie mają żadnych wyzwań lub wyzwania są dla nich zbyt trudne i obciążające, ponieważ tego typu działania wpływają niekorzystnie na motywacje uczących się.
 - należy posługiwać się jasno określonymi oczekiwaniami i spójnymi z nimi strategiami oceniania, zwłaszcza ocenianiem kształtującym, które w największym stopniu wspiera proces uczenia się.

- W procesie uczenia się uczniowie muszą być świadomi, co robią, dla czego to robią oraz być w stanie odnieść wiedzę do szerszego kontekstu. Pomagają w tym odpowiednio dobrane strategie oceniania. Kluczową strategią jest ocena kształtująca – regularna, istotna, wielowymiarowa, spójna z wyznaczonymi celami informacja zwrotna, która pozwala uczniom na doskonalenie lub zmianę wykonywanej pracy.
- należy silnie promować połączenia zarówno pomiędzy dziedzinami wiedzy i przedmiotami szkolnymi, jak i pomiędzy społecznością lokalną a szerszym światem.
- Budowanie struktur wiedzy jest bardzo istotnym elementem procesu uczenia się. Wielu uczniów ma problem z łączeniem dotychczasowej wiedzy z nową i odnoszeniem nowej wiedzy do szerszego kontekstu. Stanowi to duże wyzwanie dla nauczycieli, ponieważ fragmentaryczna wiedza, bez wyraźnej struktury, nie przyda się uczniom w dorosłym życiu, w którym powinni być w stanie wykorzystać dotychczasową wiedzę w nowych sytuacjach. Należy zwrócić uwagę na to, że pomocne w odnoszeniu nowej wiedzy do szerszego kontekstu jest wyjście poza środowisko uczenia się. Uczniowie powinni mieć możliwość konfrontować to, czego się nauczyli w warunkach formalnych, z ich środowiskiem i społeczeństwem, ponieważ pozwala to tworzyć znaczenia [De Corte; Furco, 2013, ss. 87, 357–358].

Efektywne środowiska uczenia się powinny przestrzegać powyższych zasad z pełną koncentracją na wszystkich wymienionych elementach, a nie na części lub tylko jednym wybranym elemencie. Nie jest to zadanie proste, ale wymaga tego złożona rzeczywistość XXI w.

Organizacja procesu uczenia się w polskich szkołach

Zgodnie z przyjętymi trendami szkoła powinna przygotowywać do życia w zmieniającej się rzeczywistości, kształcić twórczych i innowacyjnych obywateli, którzy poradzą sobie na nieprzewidywalnym rynku pracy. Jak jednak wygląda szkolna rzeczywistość?

„Szkoła szkodzi na mózg” – artykuł o tak wymownym tytule ukazał się w tygodniku „Polityka” [Żylińska 2010, s. 28–30]. Autorka artykułu swoje twierdzenie opiera na badaniach i opiniach naukowców oraz obserwacji rzeczywistości polskiej szkoły. Szkoła „szkodzi na mózg”, ponieważ nie odpowiada na potrzeby nowego pokolenia uczniów, których mózgi ukształtowane zostały pod wpływem nowych technologii. „Digitalni tubylcy” – pokolenie, które nie zna świata bez komputerów i Internetu, częściej pyta o użyteczność przyswanego materiału i krytycznie podchodzi do programów nauczania, a jeśli nie otrzyma sensownej odpowiedzi, często pozoruje naukę. Model, na którego

podstawie funkcjonuje szkoła, nie daje uczniom możliwości rozwoju, którego wymaga rzeczywistość. Programy są przeładowane, podręczniki zawierają zbyt dużo informacji, nauczyciele nadal posługują się tradycyjnymi metodami nauczania, przygotowując uczniów do egzaminów.

Dzieje się tak dlatego, że w Polskiej szkole wprowadza się „intuicyjne i rytualne” reformy niedające szansy na poprawę jakości kształcenia [Mazurkiewicz 2011 s. 61]. Polska szkoła musi zacząć odpowiadać na wyzwania współczesności, musi porzucić stare struktury i zacząć wprowadzać innowacyjne rozwiązania.

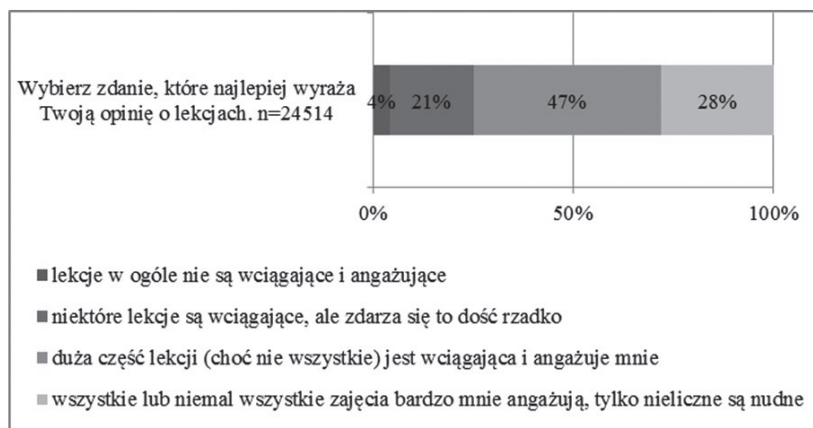
Próba odpowiedzi na wyzwania współczesności mogą być zdefiniowane w 2009 r. wymagania państwa wobec szkół i placówek, wyznaczające kierunki rozwoju polskiej oświaty, oraz wprowadzenie nowej formy nadzoru pedagogicznego, składającego się od tego momentu z trzech elementów: kontroli przestrzegania prawa, ewaluacji pracy szkół i placówek oraz wspomagania szkół i placówek w rozwoju. Celem wprowadzenia wyżej wymienionych zmian jest wspieranie i doskonalenie jakości pracy szkół, w tym również wysokiej jakości procesu nauczania.

Z przeprowadzanych od 2009 r. ewaluacji płynie wiele wniosków, które są inspiracją do rozwoju dla poszczególnych szkół, ale również pomocą w kreowaniu polityki oświatowej. Dane i wnioski dotyczące organizacji procesu uczenia się uczniów szkół podstawowych zostaną zaprezentowane poniżej. Okres, który został objęty badaniem, to rok szkolny 2011/2012.

W pierwszej kolejności zostaną zaprezentowane wyniki ankiet przeprowadzonych wśród uczniów. W ankiecie poproszono uczniów o wskazanie zdania, które w najlepszy sposób wyraża ich opinię na temat lekcji, w których uczestniczą w szkole (wykres 1).

Wyniki pokazują, że $\frac{3}{4}$ ze wszystkich lekcji, w opinii uczniów, są angażujące (w mniejszym lub większym stopniu), jednak $\frac{1}{4}$ – mało albo w ogóle. Zaangażowanie uczniów jest konieczne w efektywnym procesie uczenia się, zatem możemy przyjąć, że $\frac{1}{4}$ uczniów nie uczy się efektywnie.

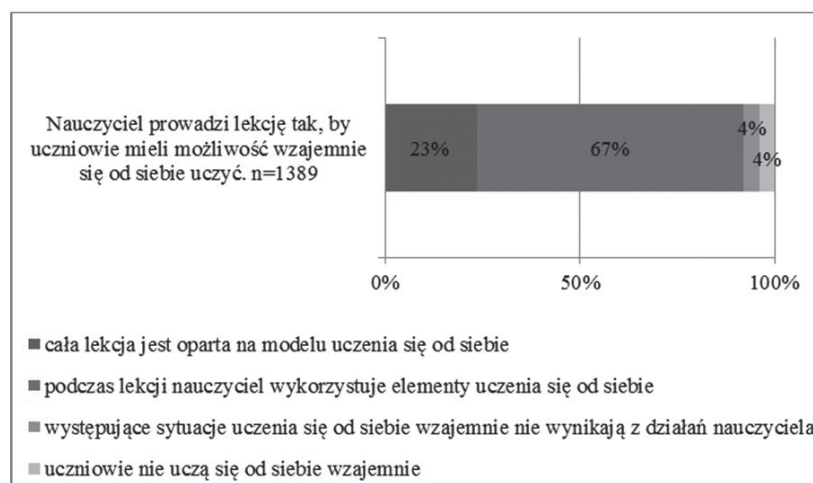
Wyk. 1. Odpowiedzi uczniów na stwierdzenie z ankiety: Wybierz zdanie, które najlepiej wyraża Twoją opinię o lekcjach; n=24514



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Kolejny aspekt, który został zbadany, to tworzenie przez nauczycieli warunków do uczenia się we współpracy, a tym samym uczenia się od siebie nawzajem. Z analizy wyników obserwacji zajęć lekcyjnych (1389 obserwowanych jednostek lekcyjnych) wynika, że zdecydowana większość lekcji (90%) jest zorganizowana w sposób sprzyjający wzajemnemu uczeniu się (wykres 2).

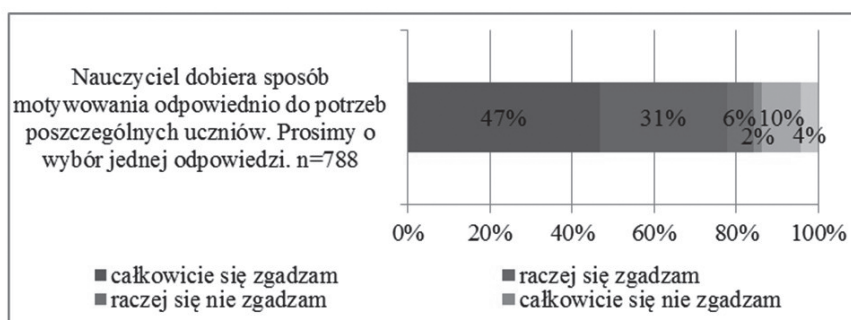
Wyk. 2. Wyniki obserwacji lekcji pod kątem tego, czy nauczyciel prowadzi lekcję tak, by uczniowie mieli możliwość wzajemnie się od siebie uczyć; n=1389



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Następną kwestią, na którą zwrócono uwagę, dokonując analizy, było dostosowywanie sposobu motywowania uczniów do ich indywidualnych potrzeb. Wyniki 788 obserwacji pokazały, że na 78% lekcji nauczyciele dostosowywali sposoby motywowania do potrzeb dzieci (wykres 3). Takie działania nauczycieli świadczą o wdrażaniu jednocześnie dwóch bardzo istotnych warunków efektywnego uczenia się, tj. indywidualnego podejścia do ucznia oraz dbania o motywację i emocje dziecka, które są istotne w procesie uczenia. Dla sprawdzenia efektywności prowadzonych przez nauczyciela działań zapytano rodziców, czy czują, że ich dzieci są traktowane indywidualnie (wykres 4).

Wyk. 3. Wyniki obserwacji lekcji pod kątem tego, czy nauczyciel dobiera sposób motywowania odpowiednio do potrzeb poszczególnych uczniów; n=788



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Wyk. 4. Wyniki odpowiedzi rodziców na pytanie z ankiety: Czy ma Pan(i) poczucie, że w szkole dziecko traktowane jest indywidualnie?; n=8415

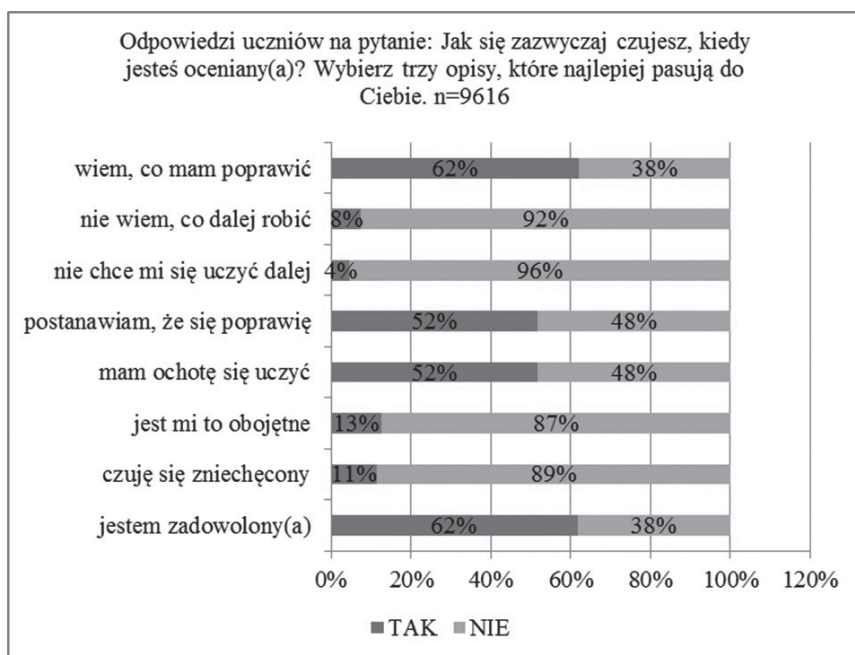


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Wyniki odpowiedzi rodziców nie były już tak pozytywne, jak wyniki obserwacji lekcji – 55% ankietowanych rodziców uważa, że ich dzieci nie są traktowane indywidualnie, co może świadczyć o słabych efektach działań nauczycieli lub rosnących i zarazem wygórowanych oczekiwaniach rodziców w kwestii indywidualizacji.

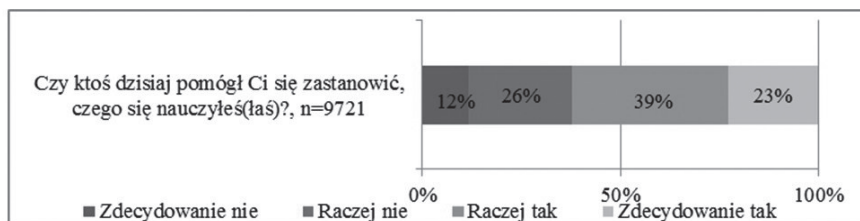
Kolejnym aspektem, który poddano analizie, było ocenianie ze względu na jego kluczową rolę jako narzędzia udzielania kształtującej informacji zwrotnej. Zapytano więc uczniów, jak zazwyczaj czują się, kiedy są oceniani (wykres 5) oraz czy ktoś pomógł im zastanowić się, czego się dziś nauczyli (wykres 6).

Wyk. 5. Wyniki odpowiedzi uczniów na pytanie w ankiecie: Jak się zazwyczaj czujesz, kiedy jesteś oceniany(a). Wybierz trzy opisy, które najlepiej pasują do Ciebie; n=9616



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Wyk. 6. Wyniki odpowiedzi uczniów na pytanie w ankiecie: Czy ktoś dzisiaj pomógł Ci się zastanowić, czego się nauczyłeś(łaś)?; n=9721

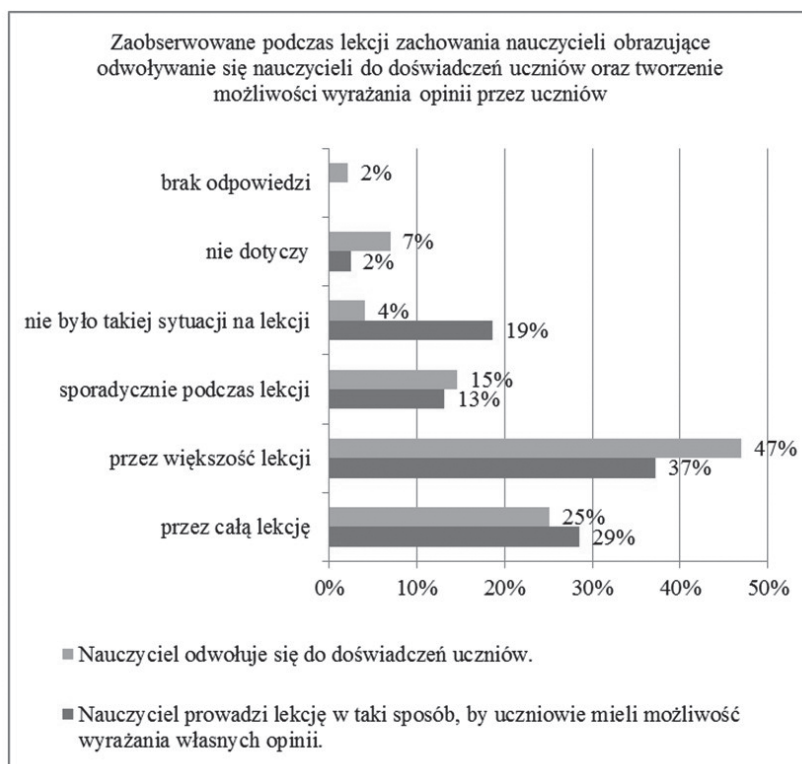


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Badani uczniowie wskazali, że ocena motywuje ich do dalszego uczenia się (96%), wiedzą, co mają robić dalej (92%), wiedzą, co mają poprawić, i są zadowoleni (62%). Niestety, zauważalne są również negatywne odpowiedzi, świadczące o tym, że w badanej grupie nie wszyscy uczniowie czuli się dobrze: nie wiem, co poprawić (38%), jestem niezadowolony/a (38%), czuję się zniechęcony/a (11%), nie wiem, co robić dalej (8%), nie chce mi się uczyć dalej (4%). W kwestii wsparcia w procesie refleksji nad efektami procesu uczenia się, można zauważyć, że ponad połowa (62%) badanych uczniów otrzymała pomoc w refleksji nad tym, czego się nauczyła, ale grupa, która takiego wsparcia nie otrzymała, jest również bardzo duża (38%).

Ostatnim aspektem, który poddano analizie, było odwoływanie się przez nauczyciela do doświadczeń uczniów dla łączenia dotychczasowej wiedzy z nowo poznaną. W tym celu przeanalizowano wyniki obserwacji lekcji pod kątem stwarzania przez nauczycieli sytuacji, w których uczniowie odwołują się do własnych doświadczeń oraz mogą wyrażać własne opinie (wykres 7). Z obserwacji wynika, że prawie wszyscy nauczyciele podczas obserwowanych lekcji odwoływali się do doświadczeń uczniów (87% nauczycieli). Rzadszym zjawiskiem było stwarzanie sytuacji do wyrażania przez uczniów opinii (79% nauczycieli). Należy jednak podkreślić, że na co piątą z obserwowanych lekcji uczniowie w ogóle nie mieli możliwości wyrażenia własnej opinii.

Wyk. 7. Wyniki obserwacji pod kątem tego, czy nauczyciel prowadzi lekcję w taki sposób, by uczniowie mieli możliwość wyrażania własnych opinii; n=1389 oraz czy nauczyciel odwołuje się do doświadczeń uczniów; n=1389



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ewaluacji zewnętrznych.

Zarządzanie szkołą dla efektywnego uczenia się – wnioski dla współczesnego zarządzania

Wyniki ewaluacji w obszarze organizacji procesu uczenia się uczniów szkół podstawowych wyglądają dobrze. Z analizy wyłania się obraz szkoły jako miejsca, gdzie nauczyciele stwarzają sytuacje, w których uczniowie mają możliwość wzajemnie się od siebie uczyć, odwołują się do własnych doświadczeń oraz mogą wyrażać własne opinie – jednak wymienione działania, niestety, nie dotyczą wszystkich uczniów. Szkoła powinna być miejscem, gdzie wszyscy uczniowie mają stworzone warunki do uczenia się. Wyniki jednak mówią same za siebie: nie wszyscy uczniowie mogą wyrażać własne opinie, niektórych oce-

na zniechęca do dalszej nauki i nie wszyscy otrzymują wsparcie w refleksji nad procesem uczenia się.

Do takich sytuacji nie może dochodzić, jeśli zależy nam na przygotowaniu młodych ludzi do funkcjonowania w rzeczywistości, której dziś nie jesteśmy w stanie przewidzieć. Umiejętność uczenia się jest kluczowa, dlatego szkoły powinny poświęcić więcej uwagi efektom działań mających na celu poprawę jakości procesu uczenia się, bo niewątpliwie jest to obszar do poprawy w polskim systemie oświatowym.

Należy jednak pamiętać, że powyższe wyniki mogą się okazać jedynie pustymi danymi, tak jak to było w wypadku indywidualnego traktowania uczniów – na lekcjach zaobserwowano działania mające na celu indywidualizację, jednak rodzice nie czuli, aby ich dziecko było tak traktowane. Z pozostałymi kwestiami może być podobnie. Poziom deklaracji i podejmowania pewnych działań może wynikać z chęci uzyskania jak najlepszych wyników ewaluacji, co może powodować zniekształcanie obrazu polskiej rzeczywistości edukacyjnej w szerszej perspektywie.

Nieustanne uczenie się i doskonalenie jest wpisane w codzienność jednostek. Ponieważ kluczowe dla rozwoju człowieka są pierwsze lata życia, rzutuujące na dalszą edukację będą zatem lata spędzone w przedszkolach i szkołach podstawowych. To w tych placówkach powinno się w szczególności położyć nacisk na efektywną organizację procesu uczenia się.

Duża odpowiedzialność w zakresie organizacji efektywnych środowisk uczenia się leży po stronie dyrektora szkoły. To dyrektor jest strażnikiem wartości, które obowiązują w szkole, to jego obowiązkiem jest rozmawiać z nauczycielami i wspierać ich działania w kwestii organizacji odpowiednich warunków do uczenia się. Niestety, dialog między nauczycielami czy między dyrektorem a nauczycielami na temat tego, jak uczyć, to rzecz rzadka [Mazurkiewicz 2011, s. 139]. W szkołach mało czasu poświęca się na komunikację i dyskusowanie istotnych kwestii. Niestety, brak dialogu w gronie nauczycielskim przekłada się również na sposób organizacji lekcji przez poszczególnych nauczycieli, a tym samym na uczniów, bo „źle traktowani pracownicy będą przenosić taką postawę na klientów” [Blanchard 2007, s. 6].

Dlatego tak ważnym aspektem funkcjonowania każdej organizacji jest jej wizja, rozumiana jako główna ideologia [Blanchard 2007, s. 21]. W wypadku szkoły możemy mówić o koncepcji pracy szkoły, która powinna być tworzona i uzgadniana zarówno w gronie pedagogicznym, jak i z uczniami oraz ich rodzicami. Jeśli najważniejsze aspekty funkcjonowania szkoły, obowiązujące w niej wartości, zostaną sformułowane wspólnie, istnieje duże prawdopodobieństwo ich realizacji przez wszystkich uczestników życia szkolnego. Jest to dużym wyzwaniem, zważywszy na fakt, iż wyniki badań zaprezentowane w po-

przednim rozdziale wskazują, że sama organizacja procesu uczenia się to nie wszystko. Często przeszkodą jest postawa uczniów, choć działania nauczycieli sprawiają wrażenie odpowiednich. Może to być spowodowane wieloma przyczynami, np. brakiem świadomości wagi uczenia się wynikającej z braku odpowiednich wzorców w domu czy warunkami środowiskowymi uniemożliwiającymi uczenie się [Mazurkiewicz 2011, s. 138]. Zadaniem nauczycieli powinno być zatem nieustanne poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, co zrobić, aby uczniowie uczyli się lepiej, a nie co oni (nauczyciele) powinni zrobić, aby uczyć lepiej [Mazurkiewicz 2011, s. 138]. Dlatego tak ważne są uwspólnione wartości i otwartość na drugą osobę, bez nich nie zmieni się rzeczywistości szkolnej.

Bibliografia

- Adamczyk M., Dutkiewicz W. (red.) (2000), *Reforma systemu edukacji – wyzwania, szanse, zagrożenia*, Wydawnictwo Uczelniane, Kielce.
- Blanchart K. (2007), *Przywództwo wyższego stopnia*, PWN, Warszawa.
- Boekaerts M. (2013), *Kluczowa rola motywacji i emocji w uczeniu się w szkole*, [w:] *Istota uczenia się. Wykorzystanie wyników badań w praktyce*, Doumont H., Istance D., Benavides F (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- De Corte E. (2013), *Historyczny rozwój myślenia o uczeniu się*, [w:] *Istota uczenia się. Wykorzystanie wyników badań w praktyce*, Doumont H., Istance D., Benavides F (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dumont H., Istance D., Benavides F. (red.) (2013), *Istota uczenia się. Wykorzystanie wyników badań w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Euridice European Unit (2002), *Key Competencies. A developing concept in general compulsory Education*, Euridice, Bruksela.
- Furco M. (2013), *Spółeczność jako pomoc naukowa służąca uczeniu się: analiza uczenia się poprzez pracę na rzecz społeczności w edukacji podstawowej i średniej*, [w:] *Istota uczenia się. Wykorzystanie wyników badań w praktyce*, Doumont H., Istance D., Benavides F (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Hinton C., Fisher K.W. (2013), *Uczenie się z perspektywy rozwojowej i biologicznej*, [w:] *Istota uczenia się. Wykorzystanie wyników badań w praktyce*, Doumont H., Istance D., Benavides F (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mazurkiewicz G. (2011), *Przywództwo edukacyjne. Odpowiedzialne zarządzanie edukacją wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Pateman T., *Education*, [w:] Outhwaite W., Bottomore T., *The Blackwell Dictionary of Twentieth Century Social Thought*, Cambridge; przyt. za: *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, E. Wnuk-Lipiński, M. Ziółkowski (red.) (2001), Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (2002), Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o Rozwoju Społecznym, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa.

Schneider M., Stern E. (2013), *Uczenie się z perspektywy poznawczej: dziesięć najważniejszych odkryć*, [w:] *Istota uczenia się. Wykorzystanie wyników badań w praktyce*, Doumont H., Istance D., Benavides F (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.

Żylińska M. (2010), *Polska szkoła szkodzi na mózg*, „Polityka” 36/2010.

BIBLIOGRAFIA ELEKTRONICZNA

Cetrum Edukacji Obywatelskiej, <http://www.doradcametodyczny.pl/files-my/new_docs/Inne_dokumenty/zeszyt_%20oceniekszaltujace.pdf> 05.05.2013.

Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC), <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>> 05.05.2013.

Laura Rabiej

Uniwersytet Jagielloński

Szkoła jako organizacja ucząca się

School as a learning organization

Abstract:

The aim of this paper is presenting the key assumptions concerning development of vision of the learning organization. The source of data are results of external evaluation conducted under pedagogical supervision.

School is a place where it is actually possible to impact the shape of the Society. Each person goes through education stages, so the universality enables the actual impact on generating social change. Education in Poland is unappreciated as a place of shaping the personalities and attitudes – there is far more favourable to put on the knowledge and intellectual abilities rather than human social and psychological potential.

The Minister of National Education of the Republic of Poland, on October 7th 2009 in the Regulation on pedagogical supervision determines the requirements being set out by the State for schools, which indicate the direction of schools activities. This depends on the school whether these tools will be used and by the evaluation will truly reflect its functioning or will stay at the 'threshold' of evaluation passively responding to the posed questions. In order to face the challenges, schools have to identify the level they satisfying the current needs and realities. Hence, the subject of this paper will be a topic connected with the development of learning organization at school.

Key-words: learning organization, school, knowledge

Wstęp

Celem artykułu jest prezentacja najważniejszych założeń dotyczących kształtowania wizji organizacji uczącej się. Szkoła jest miejscem, gdzie realnie można wpłynąć na kształt społeczeństwa. Każda osoba przechodzi przez poszczególne etapy edukacji, a ta powszechność umożliwia faktyczny wpływ na generowanie zmiany społecznej. Edukacja w Polsce jest mało doceniana jako miejsce

kształtowania osobowości i postaw – zdecydowanie więcej stawia się na wiedzę i zdolności intelektualne niż potencjał psychospołeczny człowieka.

Minister Edukacji Narodowej dnia 7 października 2009 r. w rozporządzeniu w sprawie nadzoru pedagogicznego wraz ze zmianami z dnia 10.05.2013 r. wymienia wymagania państwa wobec szkół i placówek, które wskazują kierunki działań. To od szkoły zależy, czy skorzysta z tych narzędzi i poprzez ewaluację autentycznie podda refleksji swoje działanie, czy pozostanie „w progu” ewaluacji, odpowiadając biernie na stawiane jej pytania. Aby sprostać wyzwaniom, szkoły muszą zdiagnozować, na ile odpowiadają obecnym potrzebom i realiom.

Organizacja ucząca się a organizacja oparta na wiedzy

Organizacja ucząca się oznacza organizację zdolną do uczenia się, adaptującą się do zmiennych warunków funkcjonowania [Senge 2006]. Stan ten osiąga poprzez otwartość pracowników na nowe idee i trendy oraz stałe doskonalenie się pracowników. Organizacja inicjuje i wspiera te działania i sama ciągle się przekształca.

Cechy organizacji uczącej się:

- myślenie systemowe (widzenie procesów i ich wzajemnych relacji, a nie odrębnych zdarzeń),
- modele myślowe (założenia, uogólnienia, analizowanie),
- wspólna wizja,
- zespołowe uczenie się,
- mistrzostwo osobiste.

Ważne jest pozyskiwanie informacji na temat popełnianych błędów i wskazywek, w jaki sposób należy te błędy skorygować.

Organizacja oparta na wiedzy to ta, której struktura jest podporządkowana i nakierowana na tworzenie wartości dodanej na podstawie efektywnego wykorzystania wiedzy [Grudzewski, Hejduk 2004, s. 135]. Autorzy za cechy charakterystyczne takiej organizacji uznają: wytwarzanie produktów bogatych w wiedzę, zatrudnianie pracowników wiedzy oraz wartość kapitału intelektualnego (która przesądza o jej wartości rynkowej).

Organizację opartą na wiedzy wyróżniają:

- struktura zasobów i inwestycje w zasoby niematerialne (kapitał: ludzki, strukturalny, kliencki, własności intelektualnej),
- zarządzanie wiedzą,
- kształtowanie relacji z otoczeniem,
- struktura organizacyjna,
- kultura organizacyjna,
- specyficzne role i zakresy pracy ludzi [Mikuła 2007, s. 33].

Przekładając te założenia na realia szkoły, uzyskujemy następujące wnioski: uczniowie powinni wychodzić ze szkoły bogaci w wiedzę i umiejętności, czyli przygotowani do życia w społeczeństwie, natomiast nauczyciele powinni być pracownikami wiedzy, a sama struktura szkoły powinna przyczyniać się do efektywnego wykorzystania wiedzy (czyli struktura powinna być przyporządkowana celom szkoły, nie na odwrót).

Często jednak jest tak, że – myśląc o szkole – najpierw zakładamy pewną już funkcjonującą strukturę i dopiero na jej bazie tworzymy możliwe do zrealizowania cele. W koncepcji organizacji opartej na wiedzy należy wyjść od celów i to im podporządkować strukturę funkcjonowania. Proces ten można porównać do budowy domu, kiedy fundamenty są celami (i to od nich rozpoczynamy budowę), mamy dużą swobodę w ich wyznaczaniu, a cała struktura domu tworzy się na ich podstawie. W przeciwnym razie (kiedy najpierw mamy dach, który tworzy jakąś strukturę) nasze możliwości doboru celów ograniczają się (ponieważ muszą się pod nim zmieścić).

Szkoła jako organizacja, która chce się uczyć

Szkoła to nie tylko miejsce nauki uczniów, ale także miejsce uczenia się organizacji. Refleksja nad elementami konstytuującymi organizację opartą na wiedzy powinna umożliwić transformację szkoły w taką organizację. Poniżej postaram się odnaleźć poszczególne elementy organizacji opartej na wiedzy w szkolnych realiach.

Szkoła powinna dbać o kapitał intelektualny. Zasadniczym źródłem tworzenia wartości mogą być w szkole zasoby niematerialne (ludzie, procesy, wiedza) i koncentracja na maksymalnym wykorzystaniu potencjału tych zasobów i ich rozwoju. Kapitał składa się z kilku elementów takich jak:

- kapitał ludzki – do którego w przypadku szkoły zaliczamy: dyrektora, nauczycieli, uczniów, pozostałych pracowników oraz ludzi z najbliższego otoczenia, którzy mają swoje zdolności, poglądy, wartości. Konfiguracja tych zasobów skierowana jest na aktywizowanie działań dla tworzenia wartości;
- kapitał strukturalny – to kapitał związany z organizacją szkoły, który tworzą procesy i sieci powiązań wewnętrznych i z otoczeniem (formalnych i nieformalnych);
- kapitał kliencki – to w przypadku szkoły kapitał tworzony przez uczniów i rodziców, gdzie liczy się to, w jaki sposób chcą się włączyć w działania szkoły;
- kapitał własności intelektualnej – na którą składają się autorskie pomysły dotyczące realizacji zadań szkolnych.

Szkoła może zatem świadomie i celowo zarządzać wiedzą, która obejmuje wszystkie aspekty jej działania. Nauczyciele mogą wymieniać się wiedzą, uzu-

pełniać nawzajem swoje spostrzeżenia, szkoła może kreować działania na bazie swoich wcześniejszych doświadczeń oraz weryfikować przyczyny niepowodzeń.

W takim ujęciu szkoła może mieć wpływ na zakres współpracy z otoczeniem, posiadać wiedzę na temat potencjału, który znajduje się w otoczeniu, a na tej podstawie tworzyć sieć powiązań z różnymi organizacjami. Dzięki swobodzie angażowana się w różnego rodzaju przedsięwzięcia szkoła może inicjować różne działania, do których niezbędny jest potencjał zewnętrzny.

Szkoła może posiadać kulturę organizacyjną dostosowaną do uwarunkowań i sprzyjającą zarządzaniu. Może także świadomie tą kulturę kształtować, dzięki czemu nauczyciele, uczniowie czy rodzice mają szansę na utożsamianie się z nią.

W szkole dyrektor oraz nauczyciele, ale także uczniowie powinni posiadać coraz szerszy wpływ na to, co się w szkole dzieje. Możliwość partycypowania w podejmowanych decyzjach pobudza inicjatywę i ciągle poszukiwanie nowych rozwiązań. Uczenie się powinno być nadrzędnym zadaniem nie tylko uczniów, ale także nauczycieli i dyrektora.

W takiej organizacji (szkole opartej na wiedzy) sam dyrektor szkoły staje się dowódcą wiedzy [Mikuła 2007, s. 38], który:

- posiada zdolność formułowania wizji wiedzy,
- ma umiejętności związane z przekazywaniem członkom zespołu projektowego wizji oraz kultury organizacji,
- posiada umiejętności potwierdzania wartości wytworzonej wiedzy za pomocą organizacyjnych kryteriów i standardów,
- ma talent do znajdowania dobrych liderów projektów,
- jest gotowy do wprowadzenia chaosu do zespołu przez nadmierne wyzwania,
- posiada umiejętność wchodzenia w interakcje z członkami zespołu, skłaniania ich do współpracy,
- ma zdolność kierowania i zarządzania pełnym procesem organizacyjnego tworzenia wiedzy.

Podsumowanie

Organizacje różnią się między sobą celami, strukturą i otoczeniem. Ale wszystkie, niezależnie od profilu, powinny cechować się nastawieniem na rozwój poprzez zmianę. Zauważalne zmiany zachodzą z pewnością w strukturach organizacji prywatnych. Czy jednak mamy do czynienia z takim samym nurtem w wypadku organizacji publicznych, a w szczególności w wypadku szkół? Być może odpowiedź na pytanie: „Dobra szkoła – czyli jaka?”, jest trudniejsza niż odpowiedź na pytanie: „Dobra firma – czyli jaka?”. W przypadku szkoły można udzielić różnych odpowiedzi w zależności od wziętych pod uwagę

kryteriów. Szkoła może być najlepsza: bo najbardziej ekonomiczna, bo wydaje najwięcej świadectw, bo wyposaża w największy zasób wiedzy, bo umożliwia naukę wszystkim, bo... [Waloszek 2003, s. 78]. Przykładowe definicje dobrej szkoły różnią się od siebie. Według mnie prawdziwe wydaje się stwierdzenie, że dobra szkoła dąży do dialogu pomiędzy poszczególnymi grupami zaangażowanymi w jej życie (nauczycielami, uczniami, rodzicami, społecznością lokalną) [Waloszek 2003, s. 80]. Tylko wtedy jest w stanie „być dobrą” dla konkretnych odbiorców, konkretnych uczniów. Z tym, że partnerstwo nauczycieli i uczniów jest podstawową zasadą i hasłem nowoczesnej szkoły, zgodziło się prawie 85% badanych nauczycieli i dyrektorów [Szymański 2002, s. 86]. Dlatego tak ważna w zarządzaniu szkołą powinna być autonomia w podejmowaniu decyzji i wpływaniu na jej kształt w zależności od potrzeb. Szkołę należy doskonalić przede wszystkim „od wewnątrz” i oddolnie – 90% badanych nauczycieli i dyrektorów zgodziło się z tym stwierdzeniem [Szymański 2002, s. 86]. Role trzech najważniejszych ogniw w szkole (uczniów, nauczycieli, dyrektora) stanowią podstawę do jej zarządzania. Dlatego ważna jest również świadomość w postrzeganiu tych ról i ich jasne określenie w danej szkole oraz zapewnienie im autonomii w działaniu (a nie narzucanie „z góry” szczegółowych aspektów działania). Autonomia szkoły i nauczycieli pozwoli najlepiej wykorzystać potencjał edukacyjny danej placówki – z tym poglądem zgodziło się prawie 85% badanych nauczycieli i dyrektorów [Szymański 2002, s. 86]. Nauczyciele zdają sobie sprawę, że wiedzę tworzy się na różne sposoby w odniesieniu do wcześniejszych doświadczeń. Te same elementy lekcji mogą być odebrane przez różne osoby zupełnie inaczej, dlatego że ludzie podążają różnymi ścieżkami uczenia się [Dumont 2013, s. 195]. Czy mechanizmy stosowane na lekcjach są jednak możliwe do zastosowania w kwestii własnego uczenia się oraz współpracy nauczycieli przy tworzeniu szkolnej rzeczywistości?

Andreas Salacher pisze o tym, że uczeń nie potrzebuje ani szkół, ani mądrej polityki edukacyjnej, potrzebuje jedynie szczęścia [Salacher 2009, s. 225]. W dużej mierze można przyznać mu rację, bo przyjazna atmosfera sprzyja naszemu uczeniu się, daje poczucie bezpieczeństwa i zaufania. Można powiedzieć, że organizacja ucząca się w pełni wykorzystuje zasoby, które posiada, bada rezultaty swoich działań oraz korzysta z informacji zwrotnej, by stać się przyjazną i bezpieczną (a nie przypadkową). Szkoła jako organizacja ucząca się ewaluuje swoje działania i na ich podstawie modyfikuje koncepcję pracy, tak aby była ona spójna i zrozumiała dla wszystkich, aby odpowiadała potrzebom środowiska. Owa koncepcja nie musi być zapisana, nie musi funkcjonować w postaci dokumentu. Ważne jest to, aby funkcjonowała w umysłach, wyznaczała spójny kierunek i odzwierciedlała się w działaniach, na które kładzie się szczególnie nacisk – wyróżniała daną szkołę spośród innych.

Dzięki wizji szkoła ma możliwość kreowania własnej rzeczywistości, poprzez konkretnie postawiony cel, zrozumiały dla wszystkich. Kiedy tego celu nie ma, nauczyciele nie utożsamiają się z tym, co robią, a dyrektor nie jest przywódcą, tylko administratorem swojej funkcji. Świadomość tej możliwości jest szansą, która przynosi pozytywne efekty. W takim podejściu uczeń jest najważniejszy, a szkoła posiada możliwości dostosowania swojego działania do jego zróżnicowanych potrzeb, staje się organizacją uczącą, a także ma realne szanse na realizację czterech filarów funkcjonowania edukacji opracowanych przez Międzynarodową Komisję do Spraw Edukacji XXI w.:

1. Uczyc się, aby wiedzieć.
2. Uczyc się, aby działać.
3. Uczyc się, aby żyć wspólnie, uczyć się współzycia z innymi.
4. Uczyc się, aby być.

Bibliografia

- Dumont H., Istance D., Benavides F. (2013), *Istota uczenia się*, Warszawa.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2004), *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa.
- Mikuła B., Pietruszka–Ortyl A., Potocki A. (2007), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa.
- Senge P.M. (2006), *Piąta Dyscyplina*, Warszawa.
- Salcher A. (2009), *Utalentowany uczeń i jego wrogowie*, Rzeszów.
- Szymański M.J. (2002), *Kryzys i zmiana*, Kraków.
- Waloszek D. (2003), *Pytania o edukację*, Zielona Góra.

Bibliografia elektroniczna

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej dnia 7 października 2009 roku w sprawie nadzoru pedagogicznego wraz ze zmianami z dnia 10.05.2013 r.
- Materiały Komisji do Spraw Edukacji XXI.

Danuta Stawasz

Uniwersytet Łódzki

Dorota Sikora–Fernandez

Uniwersytet Łódzki

Sprawność zarządzania bezpieczeństwem publicznym w mieście zgodnie z koncepcją smart city

The efficiency of public safety management in accordance with the concept of smart city

Abstract:

Area of public safety comes down to the general conditions and institutions that protect life, health and citizen's property and also national wealth and sovereignty of the state constitution and against the phenomena threatening legal order, as well as from events that might disrupt daily functioning citizens. Considering this theory, it is appropriate to state that guarantee citizens the wider public safety, should be put into practice through a process of management in accordance with the principles of efficiency. Understanding the scale of complexity of the subject, which is to safeguard national security, should be considered the system, resources and tools to achieve the intended objective.

Key-words: public safety, smart cities, urban development

Wprowadzenie

Proces zarządzania związany jest z wyznaczaniem określonych celów działania oraz metod i sposobów ich realizacji w określonym czasie poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów. Występuje w każdej organizacji, a składa się z kilku następujących faz: planowania, organizowania, motywowania oraz kontroli. W konkretnym przypadku różni się (ze zrozumiałych powodów) pod względem przedmiotu, którego dotyczy. Zarządzanie należy do centrum decyzyjne-

go, mającego z założenia przyznane kompetencje i uprawnienia. Winno być realizowane zgodnie z zasadami sprawności ludzkiego działania.

Mówiąc o sprawności zarządzania, można posłużyć się tzw. „cyklem działania zorganizowanego”, który zawsze sprowadza się do następujących etapów: (I) postawienie celu, (II) zbadanie warunków i środków, od których uzależnione jest osiągnięcie celu, (III) przygotowanie warunków i środków uznanych za niezbędne do osiągnięcia celu, (IV) wykonanie czynności związanych z realizacją planu, (V) kontrola wyników i wyciągnięcie wniosków [Kaczmarek, Sikorski 1999, s. 84]¹. Cykl ten ma zapewnić mądre wykorzystywanie zasobów, bez zbędnego marnotrawstwa, i kończyć się osiągnięciem zakładanych rezultatów.

Przyjmując powyższe uwagi, zasadne jest stwierdzenie, iż zagwarantowanie obywatelom szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego winno być w praktyce realizowane poprzez proces zarządzania, zgodnie z zasadami sprawności. Rozumiejąc skalę skomplikowania przedmiotu, jakim jest zagwarantowanie bezpieczeństwa, powinno się dywagować o systemie, zasobach i narzędziach służących realizacji zakładanego celu.

Bezpieczeństwo publiczne – określenie przedmiotu

Obszar bezpieczeństwa publicznego sprowadza się do określenia ogółu warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek narodowy, a także ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić codzienne funkcjonowanie obywateli. Bezpieczeństwo publiczne jest zatem stanem w społeczeństwie, który umożliwia jego sprawne funkcjonowanie w wymiarze długookresowym. Zgodnie z definicją ze „Słownika języka polskiego” bezpieczeństwo to: „stan niezagrożenia, spokoju, pewności” [Słownik... 1987, s. 147]. Potrzeba bezpieczeństwa jest potrzebą podstawową, wynikającą wprost z natury biologicznej człowieka. W wielu opracowaniach z zakresu nauk społecznych bezpieczeństwo oznacza zdolność przetrwania, niezależność, tożsamość czy też pewność rozwoju [Mika, Wiśniewski 2011, s. 45]. To stan obiektywny, oznaczający brak zagrożenia dla istnienia, przetrwania, rozwoju i naturalnego funkcjonowania człowieka, odczuwany subiektywnie przez osoby i całe społeczności [Leszczyński 2011, ss. 18–19]. Gdy się przyjmie takie rozumienie terminu bezpieczeństwo publiczne, jasne stanie się, że należy ono do kategorii „dobra publicznego”, mającego niezmiernie istotne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa. Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny². Jest szereg czynników

¹ Jest to cykl sformułowany przez H. Le Chateliera, podany za autorami.

² <http://pl.wikipedia.org/wiki/Bezpiecze%C5%84stwo_publiczne> 24.05.2013.

mogących (jeśli wystąpią), wytrącić mieszkańców/społeczności ze stanu bezpieczeństwa, takich chociażby jak zagrożenia techniczne (np. awarie i katastrofy chemiczne, awarie instalacji gazowych, wodociągowych, katastrofy komunikacyjne, terroryzm), zagrożenia społeczne (przestępczość zorganizowana, kryminalna, zakłócenia porządku publicznego), zagrożenia naturalne (np. burze i nawałnice, powodzie, susze) [Mikołajczyk 2013, s. 224]. Każda taka sytuacja przynosi straty, zarówno materialne, jak i niematerialne, oraz wymaga, często w ujęciu długookresowym zaangażowania środków publicznych na podjęcie różnorodnych działań, usuwających albo ograniczających w jakimś stopniu następstwa negatywnych zjawisk. Konieczność wykorzystywania środków publicznych wynika z faktu, iż z własnych zasobów człowiek/rodzina/lokalna społeczność nie byłaby w stanie pokryć wydatków związanych z niwelacją następstw zaistniałych zdarzeń. Warto w tym miejscu zauważyć, iż ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznych, wiążących się z samym powstaniem państwa – ustanowienia władzy publicznej. A zatem na władzach państwowych i samorządowych spoczywa obowiązek zapewnienia obywatelom i całym społecznościom bezpieczeństwa.

Miasto – środowisko życia współczesnego człowieka

Według ekspertów do 2030 r. w miastach mieszkać będzie około 60% ludności świata, a w 2050 można spodziewać się wzrostu tego wskaźnika nawet do 70%. Szybkie tempo urbanizacji w wymiarze światowym jest jedną z cech współczesnych czasów. W Polsce, podobnie jak na świecie, wzrasta liczba ludności zamieszkałej w obszarach zurbanizowanych³.

Urbanizacja to proces koncentracji ludności w punktach przestrzeni geograficznej, głównie na obszarach miejskich. Oznacza dynamiczny wzrost liczby ludności miejskiej i jej udziału w liczbie ludności danego terytorium, a także przestrzenny (często niekontrolowany) rozwój miast oraz przejmowanie miejskiego stylu życia przez ludność zamieszkałą na terenach wiejskich. W ujęciu współczesnym urbanizację należy postrzegać szerzej jako wielowymiarowy system procesów ekonomicznych, społecznych, demograficznych i kulturowych, skutkujących wzrostem miast i liczby ludności miejskiej, koncentracji ludności, zajmowaniem przez miasta coraz większej powierzchni, skupieniem

³ W Polsce liczba ludności zamieszkałej w miastach wynosiła w roku 2010 60,9%.

W poprzednich latach wskaźnik ten miał większą wartość – rok 2000 – 61,9%, 2005 – 61,4%. Dane za: Rocznik Statystyczny Województw, GUS, Warszawa 2011, s. 41.

Jednakże, uwzględniając zmianę miejsca zamieszkania części mieszkańców miast na tereny gmin sąsiednich, trudno przyjąć, iż zmniejsza się relatywnie liczba mieszkańców miast. Ci, którzy się przeprowadzili, najczęściej utrzymują stałe związki z miastem – dojeżdżają do pracy, szkoły, korzystają z kin, teatrów, restauracji, usług itd.

się w przestrzeni działalności gospodarczej i administracyjnej, kształtowaniem specyficznych form zagospodarowania antropogenicznego, lansowaniem miejskiego stylu życia [Węclawowicz 2003, s. 62]. Współcześnie procesy urbanizacji przebiegają pod wpływem globalizacji i postępu techniczno-technologicznego.

Bezpośrednią przyczyną nasilenia się procesów urbanizacji była industrializacja, początkowo w krajach Europy, a następnie w Ameryce oraz pozostałych kontynentach naszego globu. Ciągłość procesów urbanizacyjnych w ujęciu ogólnosiwiatowym powoduje, iż ludność miejska na świecie wynosi obecnie ponad 3 miliardy⁴. Koncentracja populacji w miastach, zwłaszcza w dużych, liczących ponad milion mieszkańców, wystąpiła na przełomie XX i XXI w. Liczba mieszkańców miast gwałtownie rośnie, głównie w krajach rozwijających się, gdzie procesy urbanizacji znajdują się w fazie początkowej albo gdzie w wyniku napływu ludności wiejskiej zaludniane są dzielnice peryferyjne. Największe skupiska ludności w skali światowej to: Tokio, Bombaj, Lagos, São Paulo, Meksyk, Dakka, Nowy Jork, Karaczi, Kalkuta, Dżakarta, Delhi – wszystkie liczące ponad 15 mln mieszkańców [Węclawowicz 2003, s. 73]. Wzrastająca liczba ludności i duża gęstość zaludnienia w wypadku wielu miast oznacza, iż jakość życia mieszkańców osiąga coraz niższy poziom, czego wyznacznikiem są pogarszające się warunki bytowe. Obszary zurbanizowane zajmują ogromną część przestrzeni, ingerując na dużą skalę w środowisko naturalne. Ponadto ciągła urbanizacja powoduje powstawanie obszarów funkcjonalnych, na które składają się już nie tylko jedno miasto oraz obszar jego oddziaływania, ale i całe aglomeracje. Częściowo wynika to z faktu, iż rozwój gospodarczy i demograficzny miasta nie zatrzymuje się na jego administracyjnej granicy. Wzrost liczby ludności miast wynika nie tylko z przyrostu naturalnego, ale w dużym stopniu jest następstwem przemieszczania się ludności z obszarów wiejskich, a także ruchów migracyjnych w wymiarze międzynarodowym/kontynentalnym. W globalnym świecie ruchy migracyjne mieszkańców poszukujących pracy, lepszego życia, możliwości realizacji własnych oczekiwań, zmiany stylu życia, ucieczki od tego, co jest znane, w kierunku nowości jest zjawiskiem powszechnie występującym na wszystkich kontynentach. Przemieszczanie się ludności na dużą skalę przekłada się na wiele zjawisk, z którymi obecnie mają do czynienia miejskie społeczności. Wzrasta zapotrzebowanie na mieszkania, usługi bytowe, wodę, energię, gwałtownie rośnie wielkość generowanych śmieci, itp. Jednocześnie pogłębia się rozwarstwienie ludności pod względem po-

⁴ W 2006 r. ponad 50% populacji świata mieszkało w miastach. Szacuje się, iż w 2030 r. udział mieszkańców miast na świecie będzie stanowił ponad 60%. Zob. Szymańska D., *Urbanizacja na świecie*, PWN, Warszawa 2007, s. 200.

ziomu zamożności. Nie wszyscy przybysze odnajdują się w nowy środowisku. Nie znajdują pracy albo uzyskują zatrudnienie przynoszące minimalne wynagrodzenie, są wyalienowani, nie znajdują akceptacji społecznej, są dyskryminowani, sfrustrowani, wymagają pomocy społecznej. Funkcjonują jako jednostki „wyrwane” ze swojego naturalnego środowiska, w oddaleniu od rodziny, od sąsiadów, znajomych, którzy na co dzień wyznawali pewne zasady współżycia społecznego. W dużym mieście, żyjąc samotnie albo w małych grupach, nie radząc sobie z problemami codziennej egzystencji są skłonni do przejawiania zachowań patologicznych (kradzieże, napady, bójki, porwania, bezdomność, prostytutka, alkoholizm, narkomania, handel ludźmi itp.). Nie oznacza to, że jedynie przybysze popełniają różnego rodzaju wykroczenia i przestępstwa. Oczywiście, „rdzenni” obywatele miast także przekraczają normy, wchodzą w konflikt z prawem, ale zapewne należy uznać, że w jakimś stopniu środowisko miejskie, zapewniając anonimowość, przyczynia się do wzrostu przestępczości. Całe grupy etniczne przez lata nie są w stanie przyjąć nowego stylu życia. Nieakceptowane przez miejską społeczność żyją w wydzielonych dzielnicach, bez większej nadziei na zmianę sytuacji w przyszłości. Narastają konflikty na tle religijnym i rasowym. Problemem jest walka z zorganizowanymi grupami przestępczymi oraz sektami. Nowym, niezmiernie groźnym zjawiskiem, jakie pojawiło się w XX w., jest terroryzm.

W kontekście zaprezentowanych wywodów bezpieczeństwo należy postrzegać jako istotny element współistniejących podmiotów, a najlepszą drogą do zapewnienia bezpieczeństwa jest dbanie o zrównoważony rozwój społeczeństw i grup społecznych zarówno w skali mikro, jak i makro. Tylko wówczas możliwe jest ograniczenie marginesu społecznego i związanych z nim patologii oraz minimalizacja siły i skutków konfliktów społecznych [Mika, Wiśniewski 2011, s. 57].

Przemiany, jakie zachodzą w różnych sferach życia społecznego, wywarły istotny wpływ na współczesne rodziny. Czynniki takie jak rozwój edukacyjny kobiet i ich aktywizacja zawodowa, dążność do realizacji na polu zawodowym, niezależność finansowa, konflikt ról w rodzinie, zmiana modelu spędzania wolnego czasu, możliwość planowania liczby dzieci, konsumpcyjny styl życia, rozwój medycyny, itd., przyczyniły się do tego, iż rodzina jako podstawowa komórka społeczna w pewnym zakresie przestała pełnić funkcje związaną z zagwarantowaniem bezpieczeństwa. Model rodziny wielopokoleniowej z różnych względów staje się także w Polsce „modelem przeszłości”. Zanikają więzi sąsiedzkie, bo ich nawiązywaniu i pozytywnemu kształtowaniu nie sprzyjają indywidualne decyzje związane ze zmianą miejsca zamieszkania wraz poprawą sytuacji materialnej, wynikające z migracji do innego miasta, kraju, a także braku lokalnych (osiedlowych) instytucji, organizacji pozwalających na bu-

dowanie kapitału społecznego w skali mikro⁵ [Jałowiecki, Szczepański 2006, s. 376]. We współczesnym mieście postępuje powolny proces alienacji ludzi, małych wspólnot. Alienacja i anonimowość nie sprzyjają bezpieczeństwu, a zatem to państwo, wraz z odpowiednimi strukturami, winno w coraz większym stopniu angażować się w działania gwarantujące społeczeństwu bezpieczeństwo na co dzień.

Problemy, jakie występują we współczesnych miastach, wymagają ze strony władz publicznych profesjonalizacji w sferze zarządzania. Bez sprawnego rozwiązywania wielu kwestii, takich chociażby jak komunikacja, mieszkalnictwo, zaopatrzenie w wodę, zagospodarowanie odpadów, racjonalne gospodarowanie przestrzenią, modernizacja różnych form zabudowy, edukacja, opieka zdrowotna, eliminowanie do minimum patologii społecznych, poprawne układanie stosunków społecznych, kształtowanie struktur społecznych, stymulowanie rozwoju funkcji dochodotwórczych, nie uzyska się poprawy stanu bezpieczeństwa w długim okresie. Z tego względu domeną władz publicznych winno być kreowanie odpowiedniej do sytuacji polityki rozwoju miast, a także jej realizacja przy wyborze odpowiednich metod i instrumentów pozwalających na sprawne regulowanie stosunków społecznych i świadczenie usług publicznych, tak aby eliminować niekorzyści wynikające z nadmiernej kumulacji ludności w centrach miast oraz na terenach z nimi sąsiadujących.

Procesy urbanizacji w Polsce nasiliły się w latach 60. XX w. Jednakże rozwój miast w całym okresie powojennym nie przebiegał w sposób ewolucyjny, zgodnie z fazami: urbanizacja, suburbanizacja, dezurbanizacja, reurbanizacja [Bury, Markowski, Reguński 1993, ss. 97–111]. W wielu wypadkach wzrost znaczenia miasta w sieci osadniczej kraju był konsekwencją lokalizacji inwestycji przemysłowych, jednakże nieskorelowanych z zagospodarowaniem infrastrukturalnym i liczebnością mieszkańców. Państwo, decydujące o wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego, często w swoich wyborach lokalizacyjnych nie uwzględniało racji ekonomicznych, ale jedynie ideologiczne. Wieloletnie powojenne zaniedbania w obszarze infrastruktury technicznej i społecznej w polskich miastach w znacznym stopniu zadecydowały o możliwościach ich adaptacji do nowych warunków, jakie wystąpiły wraz z rozpoczęciem transformacji polskiej gospodarki. Zasady gospodarki rynkowej, przywrócone w Polsce pod koniec ubiegłego wieku, oraz reaktywowanie władz samorządowych to dla społeczności polskich miast szansa na poprawę warunków bytowych, a dla miast na rozwój zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

⁵ B. Jałowiecki i M.S. Szczepański zwracają uwagę w kontekście pojęcia przestrzeni na ład psychospołeczny – rozumiany jako sieć stosunków społecznych i wyrażającą się najpełniej w więziach sąsiedzkich lub ich braku, we wzajemnym do siebie nastawieniu, w poziomie zażyłości i identyfikacji z miejscem i przestrzenią zamieszkania.

Jednakże wraz z wprowadzeniem zasad gospodarki rynkowej pojawiło się zjawisko bezrobocia, a następnie istotne zubożenie części miejskich społeczności. Rozwarstwienie poziomu dochodów oraz bezrobocie (enklawy biedy i zamożności) są istotnymi czynnikami wpływającymi na różnego rodzaju patologiczne zachowania, skutkujące incydentami wpływającymi na bezpieczeństwo w miastach. Zasada solidarności społecznej została osłabiona, podobnie jak przyzwolenie na odmiennosc. Wzrasta poziom agresji w społeczeństwie, ujawniając się chociażby w trakcie takich wydarzeń jak mecze piłki nożnej, imprezy masowe czy też bezpośrednie spotkania określonych grup, tzw. „ustawki”.

Istota koncepcji *smart city* – miasta inteligentnego

Istotną rolę we współczesnych teoriach dotyczących rozwoju miasta pełnią zaawansowane technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT). Charakteryzują one także koncepcję gospodarki opartej na wiedzy, w której kluczową rolę odgrywa sektor ICT. Wykorzystanie jego produktów przejawia się w redukcji kosztów oraz wystąpieniu efektów skali [Florczak 2011, ss. 17–18]. Rewolucyjny wynalazek XX w. – komputer – stał się podstawą rozwoju całego sektora ICT. Technologie informatyczne mają coraz szersze zastosowanie także w działalności różnych organizacji i instytucji związanych z zagwarantowaniem bezpieczeństwa. Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom, każde państwo tworzy własne, wynikające z kultury, tradycji i możliwości, systemy prawne, organizacyjne i instytucjonalne, przeznaczone do zapobiegania zagrożeniom. Powoływane są takie instytucje jak: policja, straż pożarna, straż miejska, służby, straże i inspekcje i to właśnie one coraz częściej korzystają z możliwości, jakie oferuje ICT. Sprawność zarządzania bezpieczeństwem dzięki rozwojowi i stosowalności ICT po prostu wzrasta.

Hollands [2008, s. 5] wskazuje na brak jednoznacznej definicji miasta inteligentnego, przy jednoczesnych wysokich aspiracjach wielu miast to uznania ich za inteligentne. Próbę definicji podjął Komninos [2002, s. 1], identyfikując *smart city* jako terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawczo-rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową i technologie komunikacyjne, a także wysoki poziom sprawności zarządzania. Lazaroiu i Roscia [2012, s. 327] wskazują, iż dla określenia miasta mianem *smart* wymagana jest optymalizacja dostępnych i nowych zasobów oraz możliwych inwestycji. Osiągnięcie tego celu możliwe jest dzięki wsparciu zaawansowanych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności w takich obszarach jak energetyka, infrastruktura techniczna, bezpieczeństwo publiczne, gospodarka odpadami i transport.

Problemy definicyjne wynikają również z odmiennego postrzegania istoty *smart city* w różnych obszarach terytorialnych. W Unii Europejskiej i jej do-

kumentach strategicznych w odniesieniu do inteligentnych miast nacisk położony jest w głównej mierze na czystą energię, oszczędności w jej zużyciu oraz ograniczenie emisji CO₂ do atmosfery. Z kolei w Stanach Zjednoczonych miasta mogą być zatem definiowane jako *smart*, gdy posiadają kapitał ludzki i społeczny, tradycyjną i nowoczesną infrastrukturę komunikacyjną (odpowiednio transport oraz technologie komunikacyjne), jego rozwój jest zgodny z teorią rozwoju zrównoważonego, a partycypacyjny system rządów zapewnia lepszą jakość życia. W Australii koncepcja miasta inteligentnego koncentruje się na przemysłach kreatywnych i cyfrowych mediach [Murray, Minevich, Abdoul-lae, 2011, s. 20].

Oczywiście, wykorzystanie inteligentnych rozwiązań w organizacji życia miasta jest istotne, niezbędne jest jednak powiązanie nowoczesnych technologii z innymi elementami. Przez ich brak nie można byłoby w pełni uznać miasta za inteligentne. Do elementów koncepcji miasta inteligentnego należą zatem: inteligentny system transportu, gospodarka, kapitał społeczny, jakość życia (w tym bezpieczeństwo), system zarządzania w mieście oraz dbałość o środowisko naturalne.

Koncepcja *smart cities* (inteligentnych miast) jest odpowiedzią na przekształcenia zmieniającej się pod względem technologicznym i społecznym przestrzeni publicznej XXI w. Mieszkańcy współczesnych miast poddawani są dynamicznym wpływom poprzez procesy demograficzne, migracje, zanieczyszczenie środowiska czy społeczne zmiany strukturalne. Istotną cechą idei *smart cities* jest wykorzystywanie przemysłu wysokiej technologii (*high-tech industry*), władz miasta i obywateli na rzecz sprawnego zarządzania sprawami publicznymi w mieście. *Smart cities* to koncepcja zarządzania miastem opierająca się na zasadzie konkurencyjności, zastosowaniu wysokich technologii, ochronie zasobów naturalnych, mądrym wykorzystywaniu kapitału społecznego i partycypacji społecznej. Specjaliści w dziedzinie urbanistyki, urzędnicy, świat akademicki i inwestorzy przekonują, że wdrożenie idei inteligentnego miasta przyczynia się do wzrostu efektywności zarządzania przestrzenią publiczną, i pozytywnie wpływa na jakość życia mieszkańców [Kamocka 2013].

Techniki ICT a bezpieczeństwo w mieście

Rozwój wysokich technologii, pozwalający na szybkie i nieograniczone przesyłanie danych, nieograniczone możliwości tworzenia baz danych, zapewnienie do nich dostępności różnym użytkownikom w tym samym czasie, powstawanie efektywnej i łatwo programowalnej infrastruktury oraz rozbudowywana sieć czujników i sterowników sprawiają, że miasta stają się coraz bardziej skomputeryzowane. Jednym z elementów składowych inteligentnego miasta jest, oprócz kapitału społecznego i technik ICT, wysoka jakość życia. Nie ulega

wątpliwości, że poziom bezpieczeństwa publicznego jest jednym z mierników tej jakości. Władze publiczne, odpowiedzialne za kształtowanie przyjaznego użytkownikom miasta środowiska, mogą w inteligentnym mieście podnosić poziom bezpieczeństwa publicznego, budując system oparty na wykorzystaniu zaawansowanych technologii. Na taki inteligentny system zapewnienia bezpieczeństwa publicznego składa się szereg elementów, wśród których znaczącą rolę odgrywają sprawny monitoring, technologie informacyjne w komunikacji z mieszkańcami oraz efektywne zarządzanie kryzysowe. Na uwagę w tym zakresie zasługują metody komunikacji na linii władze miasta – mieszkańcy, takie jak powiadamianie o sytuacjach kryzysowych przez SMS czy poprzez automatyczne nadawanie komunikatu podczas oglądanej audycji telewizyjnej.

Działania władz publicznych w zakresie inteligentnego systemu zapewnienia bezpieczeństwa w mieście powinny być tak zsynchronizowane pomiędzy poszczególnymi podmiotami (urzędami, wydziałami, służbami miejskimi, strażami, inspekcjami), aby można było za pomocą dostarczonych, skonsolidowanych informacji przewidywać problemy i wcześniej im zapobiegać. Wyzwaniem służb miejskich staje się zatem przejście od reagowania do przewidywania i przeciwdziałania. Służą temu właśnie zaawansowane technologie i techniki informacyjno-komunikacyjne (ICT). Przykładem jest chociażby system wspomagania policji amerykańskiej przygotowany przez IBM, polegający na tworzeniu map prewencyjnych za pomocą zagregowanych danych dotyczących liczby popełnianych przestępstw. Dzięki niemu liczba popełnianych przestępstw w Memphis spadła o 40%, a w Nowym Jorku o 27%⁶. Nowojorska policja utworzyła jednostkę (The New York Real Time Crime Center) odpowiedzialną za natychmiastową identyfikację i ustalenie ostatniego miejsca pobytu przestępców na podstawie bazy danych cech szczególnych, takich jak blizny, tatuaże, itp. Policja w Miami za pomocą zaawansowanej analizy statystycznej próbuje znaleźć podobieństwa pomiędzy poszczególnymi rodzajami przestępstw w szczególnie trudnych przypadkach. Program zwany „analysis-driven-enforcement” używany jest także do pozycjonowania policyjnych zespołów w miejscach o największej aktywności przestępczej.

Na inteligentny system bezpieczeństwa składają się także niekonwencjonalne techniki powiadamiania mieszkańców miast o sytuacjach kryzysowych. Należą do nich chociażby sieci społecznościowe typu Facebook lub Twitter, za których pomocą władze publiczne lub odpowiednie służby mogą przekazywać informacje. Nowojorska policja za pomocą fanpage’a na Facebooku informuje o poszukiwaniach niebezpiecznych przestępców, lokalnych zagrożeniach oraz swoich sukcesach. Taką stronę ma również polska policja,

⁶ Dane IBM, <www.ibm.com> 30.05.2013.

choć wykorzystuje ją głównie do przekazywania informacji o wydarzeniach przeszłych.

Do wzrostu bezpieczeństwa w mieście przyczyniają się także Inteligentne Systemy Transportowe (ITS). Polegają one na wdrożeniu kompleksowych, opartych na centralnym systemie rozwiązań dla ruchu miejskiego, wśród których znajdują się chociażby elektroniczne znaki drogowe i informacyjne, kontrola „czerwonego światła”, monitorowanie niebezpiecznych ładunków, monitoring i poszukiwanie (także skradzionych) pojazdów i inne poprawiające bezpieczeństwo na drogach oraz usprawniające ruch miejski. Systemy takie częściowo funkcjonują już w kilku miastach Polski, między innymi w Krakowie, Gdańsku czy Łodzi. Fotoradary, rejestrując prędkość, z jaką porusza się pojazd, są urządzeniami zmuszającymi kierowców do większej ostrożności, a w opinii policji zapobiegają wypadkom i kolizjom.

Pozyskiwanie informacji poprzez prowadzenie podsłuchów telefonicznych od strony technicznej, przeglądania SMS-ów, MMS-ów nie stanowi problemu. Oczywiście, także w Polsce określone organizacje mają stosowne uprawnienia do korzystania z tego sposobu zdobywania informacji. Są to policja, ABW, CBA, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Nawet wyłączony telefon komórkowy pozwala na ustalenie jego lokalizacji. Korzystanie z karty kredytowej umożliwia ustalenie miejsc jej użycia, a w rzeczywistości dostarcza informacji o jej użytkowniku. Program Google Earth pozwala obserwować każdy punkt kuli ziemskiej [Pałkiewicz 2013, s. 56].

Technologie monitoringu rozwijają się coraz szybciej. Możliwa jest dokładna rejestracja obrazu z dużych odległości. Kamery pojawiają się w różnych częściach miasta, najczęściej w centrum, w miejscach szczególnie niebezpiecznych, tj. w przejściach podziemnych, na dworcach, stacjach metra, w okolicach skupisk pubów, restauracji, dyskotek. Można się zastanawiać, czy dochodzi wówczas do inwigilacji i czy znajdziemy odpowiednie uzasadnienie do wykorzystywania nowoczesnych technik gromadzenia informacji o zachowaniach ludzi. Jednak w kontekście zderzenia z terroryzmem czy też przestępczością zorganizowaną względy przemawiające za zachowaniem prywatności są nieistotne.

Zakończenie

Niełatwo jest przewidzieć, z jakiego rodzaju zagrożeniami możemy mieć do czynienia w mieście. Od wielu lat miejskie społeczności zmagają się z problemem bezpieczeństwa, albowiem jego zagwarantowanie jest podstawą rozwoju miasta w ujęciu długookresowym. Miejscy władarze wykorzystują różne instrumenty pozwalające na ograniczanie skali występów i przestępstw. Nie istnieje

jednak żadna metoda ani recepta, aby zapewnić mieszkańcom bezpieczeństwo. Rozwój techniki, w tym ICT, pozwala jednak na rozszerzanie skali działań prewencyjnych podejmowanych przez odpowiednie służby oraz na ewentualnie szybsze ujęcie sprawców. Możliwości kadrowe, organizacyjne, finansowe, wyposażeniowe służb, straży, inspekcji funkcjonujących w sferze bezpieczeństwa są ograniczone, a zatem mieszkańcy we własnym zakresie winni wykazywać aktywność na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w mieście. Szczególnie w wymiarze lokalnym, swoim miejscu zamieszkania. Ważne są tutaj: prewencja, trzeźwa ocena sytuacji, zdrowy rozsądek, czasem szybkość reakcji, zainteresowanie sprawami lokalnymi, informacja o organizacjach niosących pomoc, itp. Będziemy zapewne bardziej bezpieczni, jeśli zbudujemy korzystne relacje z sąsiadami, a w ujęciu całego miasta – wykształcimy społeczeństwo obywatelskie o wysokim poziomie kapitału społecznego.

Bibliografia

- Bury P., Markowski T., Regulski J. (1993), *Postawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi, Łódź.
- Florczak W. (2011), *W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makroekonometryczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Hollands R. (2008), *Will the smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, „City”, Vol.12, No. 3.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S. (2006), *Miasto a przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kaczmarek B., Sikorski Cz. (1999), *Podstawy zarządzania*, Absolwent sp. z o.o., Łódź.
- Kamocka I., *Smart city*, Polska Fundacja im. Schumana, <[www. http://schuman.pl/europolis](http://www.http://schuman.pl/europolis)> 1.06.2013.
- Komninos N. (2002), *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, Londyn.
- Lazaroiu G.C., Roscia M. (2012), *Definition methodology for the smart city model*, „Energy”, Vol. 47, Issue 1.
- Leszczyński M. (2011), *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa.
- Mika J., Wiśniewski B. (2011), *Rola i znaczenie historii bezpieczeństwa państwa w andragogice – edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] Czerwiński K., Fiodora M., Węc K. (red.), *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Mikołajczyk D. (2013), *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, [w:] Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia i obszary działania*, Placet, Warszawa.

Murray A., Minevich M., Abdoullaev A. (2011), *Being smart about smart cities*, „Searcher”, Vol. 19, Issue 8, Special section.

Pałkiewicz J. (2013), *Dżungla miasta. Klucz do bezpieczeństwa*, Wydawnictwo ZYSK I S-KA, Warszawa.

Słownik języka polskiego (1987), PWN, Warszawa.

Węclawowicz G. (2003), *Geografia społeczna miast*, PWN, Warszawa.

Szymańska D. (2007), *Urbanizacja na świecie*, PWN, Warszawa.

Andrzej Woźniak

Społeczna Akademia Nauk

Robert Seliga

Społeczna Akademia Nauk

Wpływ narzędzi marketingu relacyjnego na kształtowanie się mapy interesariuszy dla jednostek medycznych

The impact of relationship marketing tools for the formation of stakeholder map for the medical units

Abstract:

Nowadays, more and more often medical units besides classic marketing tools use „specialized” marketing concepts such as relationship marketing and social marketing. It seems that most often managers of medical units implement the concept of relationship marketing tool not only in the area of marketing of medical units, but also in other areas of their operation such as quality of services, cooperation between internal and external stakeholders, etc. The purpose of this article is to identify the role of relationship marketing in the strategic management of the medical unit.

Key-words: health sector, medical units, relationship marketing tools, strategic management, stakeholder map

Wstęp

Dynamika zmian zachodzących w sektorze usług medycznych wymusza na zarządzających poszukiwanie nowych rozwiązań w obszarze szeroko rozumianego zarządzania jednostkami medycznymi. Coraz częściej w sektorze medycznym tworzone są tzw. mapy interesariuszy, które ściśle określają relacje (powiązania) pomiędzy podmiotem medycznym a jego otoczeniem. Z drugiej zaś strony

w celu zwiększenia efektywności zarządzania jednostką medyczną zauważalny jest wzrost znaczenia wybranych koncepcji marketingowych.

Współcześnie zauważyć można, że jednostki medyczne coraz częściej obok klasycznych narzędzi marketingowych wykorzystują „wyspecjalizowane” koncepcje marketingu takie jak: marketing relacji (*relationship marketing*) [Østergaard, Fitchett 2012, ss. 233–249], marketing społeczny (*social marketing*) [Reynolds 2012, ss. 26–30] itp. Wydaje się, że najczęściej zarządzający jednostkami medycznymi implementują narzędzia koncepcji marketingu relacji nie tylko w obszar marketingowy jednostek medycznych, ale również w inne obszary ich funkcjonowania np. jakości świadczonych usług, współpracy pomiędzy interesariuszami zewnętrznymi i wewnętrznymi [Sułkowski, Seliga, Woźniak 2012], etc.

Celem artykułu jest wskazanie roli, jaką może odgrywać koncepcja marketingu relacji w procesie zarządzania strategicznego jednostką medyczną.

W artykule postawiono następującą tezę: po nakreśleniu mapy interesariuszy narzędzia marketingu relacji znajdują zastosowanie w strategicznym zarządzaniu jednostką medyczną. W części teoretycznej artykułu scharakteryzowano istotę koncepcji marketingu relacji oraz wybrane jej narzędzia, które według autorów artykułu mogą zostać zaimplementowane w obszar zarządzania strategicznego po nakreśleniu mapy interesariuszy jednostki medycznej.

Zaznaczyć należy, że poniższy artykuł ma charakter teoretyczny i stanowi jedynie wstęp do dalszych pogłębionych badań w tym zakresie.

Istota marketingu relacji w sektorze usług medycznych

Zdefiniowane przez Ph. Kotlera zmiany w sferze marketingu firm, a w szczególności prokliencka polityka marketingowa, zaowocowały powstaniem koncepcji marketingu relacji. Podstawą rozważań na temat marketingu zorientowanego na klienta wydaje się zaproponowany przez Ph. Kotlera pięcioelementowy model roli marketingu w przedsiębiorstwie [Seliga 2011, ss. 105–120].

L. Berry, który jako pierwszy stworzył całościowy opis marketingu relacji jako koncepcji zarządzania marketingowego firmą usługową [Berry 1995, s. 236] zdefiniował koncepcję marketingu relacji jako: „tworzenie, utrzymywanie i wzbogacanie relacji z klientem, gdzie pozyskiwanie nowego klienta stanowi jedynie pierwszy krok w procesie marketingu” [Leonard 1983, s. 26].

J. Otto zwraca uwagę na dużą wartość klienta dla firmy: „klient nie tylko oczekuje wartości, ale również sam ją oferuje” [Otto 2004, s. 120]. Koncepcja marketingu relacji ukierunkowuje strategię firmy na wszystkich jej partnerów (interesariuszy), zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, tworząc sieć powiązań, uwzględniając przy tym proces konkurencji i współdziałania pomiędzy tymi sieciami [Żabiński 2001, ss. 45–57].

Tab. 1. Główne definicje koncepcji marketingu relacji

Autor	Definicja
L. Berry	Marketing relacji to tworzenie, utrzymywanie i wzbogacanie relacji z klientem. Pozyskiwanie nowego klienta stanowi jedynie pierwszy krok w procesie marketingu [Leonard 1983, s. 26].
E. Gummesson	Marketing relacji jest współdziałaniem w sieciach relacji [Gummesson 2008, s. 5].
R.M. Morgan, S.D. Hunt	Koncepcja dotyczy wszelkiej aktywności marketingowej, której celem jest nawiązanie, utrzymywanie i pogłębianie korzystnej wymiany wzajemnej [Morgan, Hunt 1994].
M. Rydel, C. Ronkowski	Koncepcja zarządzania i działania na rynku, według której skuteczność rynkowa firm zależna jest od nawiązania partnerskich stosunków z uczestnikami rynku. Koncepcja ta zakłada budowę związków lojalnościowych z klientami i aliansów strategicznych z partnerami w biznesie [Rydel, Ronkowski 1995].
M. Mitreğa	Marketing relacji stanowi swoistą syntezę koncepcji teoretycznych wywodzących się z różnych subdyscyplin naukowych wyjaśniających zachowania przedsiębiorstw i jednostek ludzkich na rynku [Mitreğa 2005, s. 18].
K. Rogoziński	Mobilizacja personelu, mająca na celu uczynić z nabywcy nie tylko współtwórcę wartości – produktu, ale związać go na stałe z firmą [Rogoziński 1998, s. 40].
Ph. Kotler	Budowanie wzajemnie korzystnych, długotrwałych stosunków z kluczowymi stronami – klientami, dostawcami, dystrybutorami – w celu generowania dochodów i utrzymywania firmy [Kotler 2005, s. 13].

Źródło: opracowanie własne.

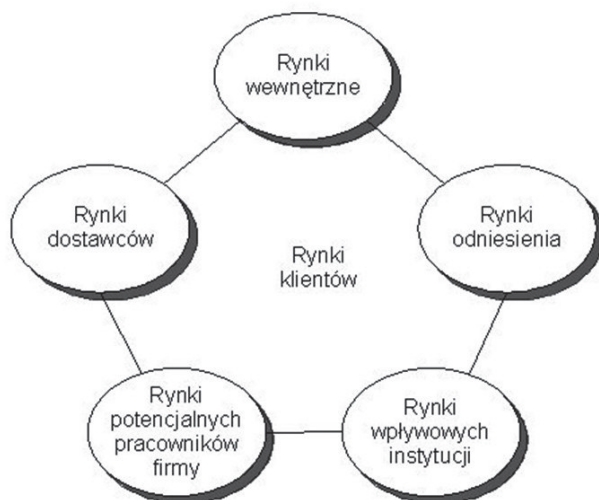
Reasumując, marketing relacji zdefiniować można jako całościowy program budowania i utrzymywania silnych i pozytywnych więzi firmy z jej otoczeniem, w tym przede wszystkim klientami, czego rezultatem jest efektywna realizacja misji i celów strategicznych.

Rozwój marketingu relacyjnego zaobserwować można przede wszystkim w prywatnym obszarze opisywanego sektora. Wzrost znaczenia koncepcji marketingu relacji podyktowany jest ciągłym procesem dopasowywania jednostek medycznych do wymagań stawianych przez otoczenie, w którym funkcjonują [Sułkowski 2006, ss. 5–13]. Coraz częściej na jednostkach medycznych wymuszane są prospołeczne zachowania charakterystyczne dla firm z niepublicznych sektorów usługowych. Z drugiej zaś strony zarządzający jednostkami medycznymi dostrzegli szansę w prowadzeniu marketingowej polityki podmiotu. Rola pacjenta została poszerzona do funkcji marketingowej, w związku z tym podmioty z otoczenia jednostek medycznych zyskały nowe funkcje marketingowe. Określone zostały wymierne korzyści dla jednostki medycznej w prowadzeniu polityki promarketingowej.

Odpowiedzią na tego typu politykę jednostek medycznych stały się narzędzia koncepcji marketingu relacji. Zaimplementowano w sektor usług medycznych niektóre modele koncepcji marketingu relacji m.in. model sześciu rynków stworzony przez M. Christophera, A. Payne'a oraz D. Ballantyne'a. Jego idea oparta została na trzech kluczowych elementach [Payne 1996, s. 51]:

1. Firmy zmieniają sposób postrzegania swoich relacji z otoczeniem. Punkt ciężkości działań marketingowych podejmowanych przez firmę przesuwa się z dążenia do zawarcia transakcji w kierunku zbudowania więzi klienta z firmą, weryfikowanej jego lojalnością.
2. Firmy zaczynają dostrzegać nowe obszary swojej działalności. Oprócz zaspokajania potrzeb i wymagań swoich klientów interesują się również nawiązywaniem i podtrzymywaniem trwałych kontaktów z innymi rynkami zewnętrznymi.
3. Jakość, obsługa klienta i marketing są z sobą nierozzerwalnie związane. Marketing relacji koncentruje się właśnie na zintegrowaniu tych trzech elementów i uruchomieniu ich połączonego działania, wykorzystując efekt synergii.

Rys.1. Model sześciu rynków



Źródło: M. Christopher, A. Payne, D. Ballantyne (1994), *Relationship Marketing*, Butterworth Heinemann, s. 20.

Wdrażanie koncepcji marketingu relacji w sektorze usług medycznych jest coraz bardziej powszechne. Coraz częściej narzędzia koncepcji marketingu re-

lacji znajdują swoje zastosowanie w innych obszarach funkcjonowania jednostek medycznych. Wykorzystanie narzędzi relacyjnych zależy w głównej mierze od specyfiki rynku, na którym funkcjonuje dana jednostka medyczna.

Mapa interesariuszy dla jednostek medycznych

Istotną kwestią z punktu widzenia znaczenia szpitali publicznych i niepublicznych w Polsce jest znaczenie szpitali w powiązaniu z koncepcją społecznej odpowiedzialności biznesu [Nussbaum 2009, ss. 67–76]. J. „Gus” Gustafson jest zdania, że społeczna odpowiedzialność biznesu jest jedną z najbardziej złożonych i dynamicznych koncepcji oraz stanowi wyzwanie dla współczesnych organizacji i ich liderów [Gustafson 2007, s. 190]. Dla zapewnienia organizacji długotrwałego istnienia należy postępować etycznie i skoncentrować się na trzech podstawowych zagadnieniach, tj. ekonomicznym, społecznym i środowiskowym oddziaływaniu, co w rezultacie zapewni w przyszłości równomierny rozwój [Newell 2007, s. 205]. Od wielu lat jest ona obecna w praktyce działalności gospodarczej, a w efekcie około 50% firm amerykańskich – znajdujących się na liście stu największych przedsiębiorstw – publikuje raporty na temat odpowiedzialności biznesu (w Wielkiej Brytanii stanowi to odpowiednio około 80% największych firm) [Gibbons 2007, s. 194].

Istnieje wiele definicji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR), co wynika z rozbieżności jej pojmowania między firmami, klientami i organizacjami rządowymi. Liczne organizacje użyteczności publicznej, międzyrządowe komitety i organizacje opracowały różne definicje [Surdyk 2007, s. 200].

- Według organizacji International Business Leaders Forum społeczną odpowiedzialnością biznesu stanowi stosowanie otwartych i przejrzystych praktyk biznesowych, opartych na wartościach etycznych oraz szacunku dla społeczności, pracowników i środowiska. Celem CSR jest dostarczanie zrównoważonych wartości całemu społeczeństwu oraz akcjonariuszom.
- Ośrodek Center for Corporate Citizenship przy Uniwersytecie Bostońskim definiuje społeczną odpowiedzialność biznesu jako sposób, w jaki organizacja integruje podstawowe wartości społeczne z codziennymi praktykami, operacjami oraz zasadami biznesowymi. Organizacja akceptująca koncepcję CSR jest świadoma, że jej własny sukces jest nierozzerwalnie związany z dobrobytem społeczeństwa. W związku z tym bierze pod uwagę swój wpływ na wszystkich głównych zainteresowanych (m.in. pracowników, klientów, dostawców) oraz na środowisko naturalne.
- Inne spojrzenie na koncepcję CSR przedstawia stowarzyszenie Business for Social Responsibility, według którego CSR polega na prowadzeniu działal-

ności gospodarczej w sposób spełniający lub przekraczający etyczne, komercyjne i publiczne oczekiwania społeczeństwa wobec biznesu. Społeczna odpowiedzialność biznesu jest postrzegana przez czołowe firmy nie tylko jako zbiór praktyk stosowanych według własnego uznania, których motywem są działania marketingowe, kreowanie wizerunku firmy czy inne korzyści biznesowe, ale jako wszechstronny zbiór zasad, praktyk i programów, które są integrowane w operacjach biznesowych i procesach podejmowania decyzji.

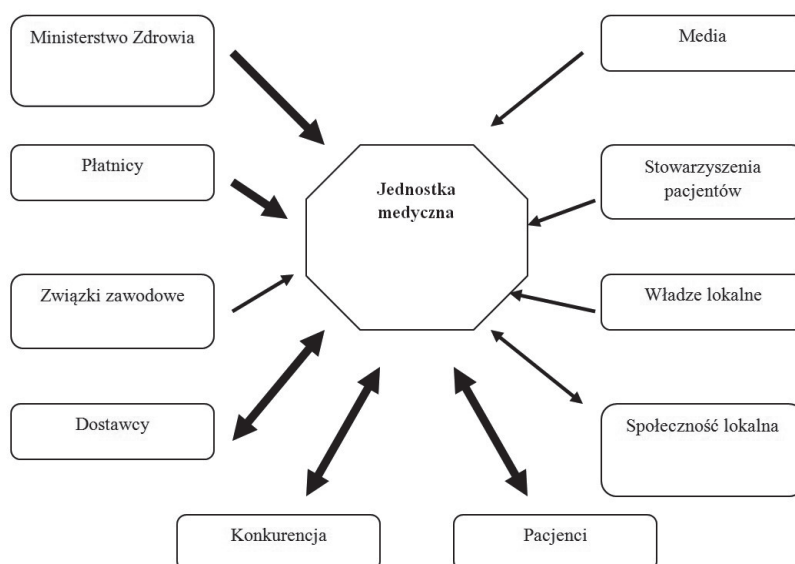
Zdaniem K. Burdy-Świerż odpowiedzialność zewnętrzna zakładu opieki zdrowotnej polega na dostarczaniu wysokiej jakości świadczeń, ochronie środowiska naturalnego, uczciwej konkurencji, zaspokajaniu potrzeb pacjentów i uwzględnianiu interesu społeczności lokalnych [Burda-Świerż 2010, s. 45]. Natomiast w ramach działań wewnętrznych, zgodnie z ideą CSR, zakłady opieki zdrowotnej mają następujące obowiązki: godziwe wynagrodzenie pracowników, humanizacja warunków pracy, zaoferowanie odpowiednich świadczeń socjalnych oraz zapewnienie satysfakcji z wykonywanej pracy [Kopycińska 2001, ss. 186–189].

M. Bielski definiuje interesariuszy (*stakeholders*) jako indywidualnych ludzi i grupy ludzi, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji, którzy są zainteresowani rezultatami jej funkcjonowania. Zainteresowanie to może mieć różne powody, gdyż każdy interesariusz ma własny punkt widzenia każdej sytuacji. W związku z tym ocena efektywności przez grupy interesariuszy będzie inna ze względu na przyjmowane kryteria jej oceny [Bielski 2004, s. 65]. Dla kredytodawców istotne są terminowe spłaty zobowiązań przez organizację, pracownicy zainteresowani są warunkami pracy i poziomem wynagrodzeń, natomiast zarząd skupia się na osiągnięciu rentowności. Problem tkwi w tym, że interesy poszczególnych grup często są sprzeczne [Bromiley, Navarro, Sottile 2008, ss. 207–219]. Rysunek 2 przedstawia przykładową mapę interesariuszy dla zakładu opieki zdrowotnej.

J. Klich uważa, że analiza głównych interesariuszy organizacji ma duże znaczenie z punktu widzenia późniejszego etapu, którym jest proces decyzyjny [Klich 2000, s. 61]. Zakład opieki zdrowotnej posiada licznych interesariuszy, których powinien uwzględniać zarówno w swojej codziennej działalności, jak i w perspektywie długoterminowej przy opracowywaniu planu strategicznego. Część relacji z interesariuszami jest jednostronna dla zakładów opieki zdrowotnej. Dzieje się tak w wypadku Ministerstwa Zdrowia, płatników, mediów, związków zawodowych, władz lokalnych i stowarzyszeń pacjentów. Występują jednakże relacje obustronne i dotyczą one dostawców, konkurencji, pacjentów i społeczności lokalnej. Siła oddziaływania poszczególnych interesariuszy jest różna, jednakże mimo trudności z zaspokojeniem interesów wszystkich (często sprzecznych) zakład opieki zdrowotnej powinien starać się

znaleźć rozwiązanie jak najbardziej kompromisowe. Specyfika działalności opieki zdrowotnej stawia, oczywiście, na pierwszym miejscu interes pacjenta, tak więc z punktu widzenia np. polityki zdrowotnej danego zakładu nie można zapomnieć o misji, dla której dana jednostka została powołana [Maranville 2011, ss. 782–807].

Rys. 2. Mapa interesariuszy dla zakładu opieki zdrowotnej.



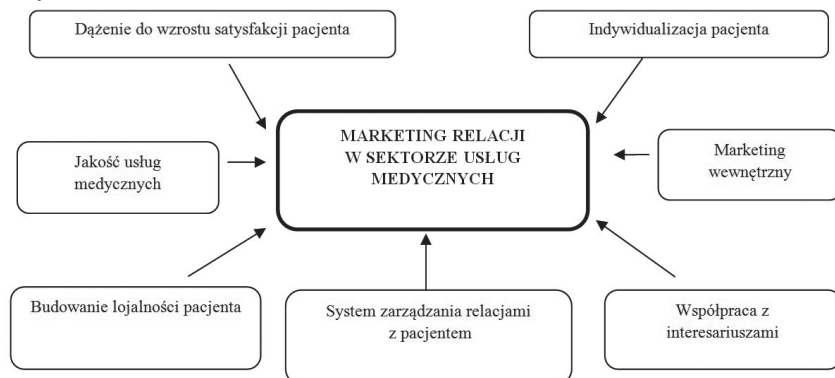
Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Klich (2000), *Strategic Planning*, [w:] M. Whitfield, M. Kautsch, J. Klich (red.), *Managing in health services in Poland*, Jagiellonian University Press, Kraków, s. 61.

Narzędzia marketingu relacji a mapa interesariuszy jednostek medycznych

Dokonując analizy porównawczej mapy interesariuszy w sektorze usług medycznych z modelem sześciu rynków koncepcji marketingu relacji, zauważyć można pewne podobieństwo, a w zasadzie to, że w większości oba modele wzajemnie się pokrywają. Dlatego uzasadniona wydaje się możliwość zaimplementowania narzędzi marketingu relacji w odniesieniu do mapy interesariuszy jednostek medycznych.

W sektorze usług medycznych wyodrębnić można siedem istotnych elementów, które w znaczący sposób wpływają na zaimplementowanie podstawowych reguł i zasad koncepcji marketingu relacji w sektor usług medycznych (rysunek 3).

Rys. 3. Podstawowe narzędzia marketingu relacji w sektorze usług medycznych



Źródło: J. Sułkowska, R. Seliga, Ł. Sułkowski (2009), *Metody marketingu relacji w sektorze usług medycznych*, „Polityka Zdrowia”, tom VII, s. 60.

W tabeli 2 przedstawione zostały narzędzia marketingu relacji w odniesieniu do mapy interesariuszy jednostek medycznych. Poszczególne narzędzia marketingu relacji mają swoje zastosowanie do wybranych podmiotów z mapy interesariuszy jednostek medycznych. Przykładowo współpraca z interesariuszami polega na budowaniu pozytywnych więzi pomiędzy jednostką medyczną a interesariuszami i odnosi się do następujących podmiotów: związków zawodowych, rządu, władz lokalnych, społeczności lokalnej, konkurencji i dostawców. Natomiast budowanie lojalności pacjenta opiera się na podwyższaniu jakości świadczonych usług oraz wdrażaniu zindywidualizowanych programów marketingowych.

Tab. 2. Narzędzia marketingu relacji a mapa interesariuszy jednostek medycznych

Narzędzia marketingu relacji	Działanie	Podmiot z mapy interesariuszy
Dążenie do wzrostu satysfakcji pacjenta Indywidualizacja pacjenta System zarządzania relacjami z pacjentem	Budowanie baz danych o pacjencie	Pacjenci Stowarzyszenia pacjentów Społeczność lokalna
Marketing wewnętrzny	Wdrażanie odpowiednich systemów motywacyjnych	Związki zawodowe Pracownicy
Współpraca z interesariuszami	Budowanie pozytywnych więzi pomiędzy jednostką medyczną a interesariuszami	Związki zawodowe Rząd Władze lokalne Społeczność lokalna Konkurencja Dostawcy
Budowanie lojalności pacjenta	Budowanie lojalności pacjenta poprzez podwyższenie jakości świadczonych usług oraz wdrożenie zindywidualizowanych programów marketingowych	Pacjenci
Jakość usług medycznych	Wdrożenie w jednostce medycznej programów projakościowych, podwyższenie jakości świadczonych świadczeń zdrowotnych	Pacjenci Rząd

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Celem artykułu było wskazanie roli, jaką może odgrywać koncepcja marketingu relacji w procesie zarządzania strategicznego jednostką medyczną. Cel ten został osiągnięty za pomocą nakreślenia mapy interesariuszy jednostki medycznej i wskazania relacyjnych narzędzi zarządzania wyszczególnionymi powiązaniem pomiędzy interesariuszami a jednostką medyczną. Stwierdzić należy, że w wielu wypadkach narzędzia koncepcji marketingu relacji pomagają w sposób efektywny budować i zarządzać siecią powiązań nakreśloną w mapie interesariuszy. Weryfikacja postawionej we wstępie tezy jest pozytywna. Istnieje wspólna płaszczyzna dla mapy interesariuszy oraz modelu marketingu relacji w jednostkach medycznych. Wspólna płaszczyzna daje szerokie możliwości implementacji kluczowych narzędzi marketingu relacji w obszar zarządzania strategicznego jednostką medyczną.

Bibliografia

- Berry L.L. (1995), *Relationship Marketing of Services-Growing Interest, Emerging Perspectives*, „Journal of the Academy of Marketing Science”, 23/4.
- Bielski M. (2004), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bromiley P., Navarro P., Sottile P. (2008), *Strategic business cycle management and organizational performance: a great unexplored research stream*, „Strategic Organization”, 6, nr 2.
- Burda-Świercz K. (2010), *Spółeczna odpowiedzialność zakładu opieki zdrowotnej. Kreowanie nowoczesnej polityki personalnej*, [w:] I. Rudawska, E. Urbańczyk (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne problemy zarządzania jednostkami służby zdrowia*, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą, Studia i Materiały nr 25, Bydgoszcz.
- Christopher M., Payne A., Ballantyne D. (1994), *Relationship Marketing*, Butterworth Heinemann.
- Gibbons G. (2007), *Budowanie programu odpowiedzialności biznesu*, [w:] *Biznes*, tom 1: Zarządzanie firmą, część 1, PWN, Warszawa.
- Gummesson E. (2008), *Total Relationship Marketing, Marketing management, relationship strategy, CRM, and a new dominant logic for the value – creating network economy*, Elsevier Ltd. Butterworth – Heinemann.
- Gustafson J. (2007), *Czym jest społeczna odpowiedzialność biznesu?*, [w:] *Biznes*, tom 1: Zarządzanie firmą, część 1, PWN, Warszawa.
- Klich J. (2000), *Strategic Planning*, [w:] M. Whitfield, M. Kautsch, J. Klich (red.), *Managing in health services in Poland*, Jagiellonian University Press, Kraków.
- Kopycińska D. (2001), *Koncepcja społecznej odpowiedzialności firmy – poezja teorii i proza życia*, [w:] W. Gacparski, J. Dietl (red.), *Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy*, PWN, Warszawa.
- Kotler Ph. (2005), *Marketing – Koncepcje marketingu w XXI wieku*, REBIS, Poznań.
- Leonard B. (1983), *Relationship Marketing*, [w:] *Emerging Perspectives on Services Marketing*, „American Marketing Association”, Chicago.
- Maranville S. (2011), *The Art of Strategic Management*, „Journal of Management Education”, 35, nr 6.
- Mitręga M. (2005), *Marketing relacji. Teoria i Praktyka*, CeDeWu, Warszawa.
- Morgan R.M., Hunt S.D. (1994), *The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing*, „Journal of Marketing”, vol. 58.
- Newell S. (2007), *Etyka biznesu*, [w:] *Biznes*, tom 1: Zarządzanie firmą, część 1, PWN, Warszawa.

- Nussbaum A.K. (2009), *Ethical corporate social responsibility (CSR) and the pharmaceutical industry: A happy couple?*, „Journal of Medical Marketing”, 9.
- Østergaard P., Fitchett J. (2012), *Relationship marketing and the order of simulation*, „Marketing Theory”, September, vol. 12, 3.
- Otto J. (2004), *Proces kreowania wartości dla klienta*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Podejście procesowe w zarządzaniu*, tom II, wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Payne A. (1996), *Marketing usług*, Warszawa.
- Reynolds L. (2012), *‘No Decision About Me, Without Me’: A place for social marketing within the new Public Health architecture?*, „Perspectives in Public Health”, January, vol. 132, 1.
- Rogoziński K. (1998), *Nowy marketing usług*, Poznań.
- Rydel M., Ronkowski C. (1995), *Marketing partnerski*, „Marketing i Rynek”, 9.
- Seliga R. (2011), *Zastosowanie koncepcji marketingu relacji w uczelniach wyższych w Polsce na podstawie badań własnych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Łódź, Tom VII, Zeszyt 5.
- Sułkowska J., Seliga R., Sułkowski Ł. (2009), *Metody marketingu relacji w sektorze usług medycznych*, „Polityka Zdrowia”, tom VII.
- Sułkowski Ł. (2006), *Nurt krytyczny w naukach o zarządzaniu*, „Współczesne Zarządzanie”.
- Sułkowski Ł., Seliga R., Woźniak A. (2012), *Kulturowe bariery zmian w polskich szpitalach – rezultaty badań*, [w:] Ł. Sułkowski, R. Seliga (red.), *Kulturowe determinanty zarządzania szpitalami w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Surdyk J. (2007), *CSR: więcej niż PR – dążenie do osiągnięcia długofalowej przewagi konkurencyjnej*, [w:] *Biznes*, tom 1: Zarządzanie firmą, część 1, PWN, Warszawa.
- Żabiński L. (2001), *Paradygmaty współczesnego marketingu. O niektórych aspektach identyfikacyjnych*, [w:] *Marketing u progu XXI wieku. Księga jubileuszowa dla uczczenia 70. urodzin prof. J. Altkorna*, wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.

Maciej Zastempowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Globalization and its impact on the innovative potential of polish hidden champions

Abstract:

The concept of the hidden champions, developed by H. Simon, indicates that apart from large transnational corporations also another group of companies that operates behind a veil of discretion plays a crucial role in today's business. Those companies are characterized by the dominating or leading position they have on their global markets narrowly defined. The analysis of their functioning and development in the twenty-first century indicates unequivocally that the main two pillars of their excellent market position and competitive advantage are globalization and innovation. The second pillar – innovation – forms the background for the considerations included in the present paper. The paper is also an attempt to distinguish major resource constituents that build the innovative potential of the hidden champions of the Polish economy. It is also an attempt to answer the following question: how do hidden champions of Polish economy perceive the present globalization processes in the context of building their innovation potential?

Key-words: globalization, innovation, innovative potential, hidden champions

Introduction

The very title of the present paper signals the three key areas that will be discussed in it. The first of them is the globalization of current economy, the second is the concept of the hidden champions of the Polish economy, the third their innovative potential.

Although the concept of globalisation became well known in the 1990s, in fact it had come into use much earlier. As N. Daszakiewicz claims, although

there is no complex theory and explicit definition of globalisation, it is precisely with the help of this concept that different attempts have been made to explain various changes and processes taking place in the contemporary world [Daszkiewicz 2004, p. 8].

Nowadays, globalisation is being treated as a vast and complex process taking place in both the economic and social spheres. Subject literature contains plentiful opinions indicating that the process belongs to a group of fundamental processes that influence the shape of the world in the twenty-first century.

A. Zorska points out that globalisation in subject literature is considered in its two aspects: broad and narrow [Zorska 1998, p. 13]. In the broad aspect, proposed by A.K. Sundram and J.S. Black, globalisation is understood as a process that is being created by activities and phenomena of the worldwide scope [Sundram, Black 1995, p. 9]. In turn, according to the narrow aspect – the economic one – globalisation and globalising are most frequently referred to economic activity, economies, specific markets, industries, enterprises and competition [Zorska 1998, p. 13].

E. Luttwak emphasizes the fact that globalisation in its economic dimension is one of the three (besides deregulation and privatisation) key features of the present phase of capitalism, which he named as turbo-capitalism [Luttwak 2000, p.11].

A.G. McGrew, in turn, writes that globalisation constitutes a multiplicity of links and mutual influences of various states and societies that form the present world system. Two key dimensions characterize globalisation understood in this way: scope (range) and intensity (depth). On the one hand, globalisation is created out of the phenomena that cover in their scope the bigger part of the globe, or activities conducted on the worldwide scale. On the other hand, globalisation also reveals itself in the intensification of activities, links and interdependencies between states and societies that make the world society [McGrew, 1992, s. 28].

Yet another and a very broad definition of globalisation is provided by A. Giddens. He claims that globalisation is nothing else but the process of building a united worldwide market deprived of national and regional barriers and limitations [Giddens, 2000, p. 8].

It is worth quoting M.J. Stankiewicz's opinion. He has analysed globalisation from the perspective of its impact on enterprises and indicated that from their point of view one of the major and noticeable consequences and manifestations of globalisation is the global dimension of the contemporary competition [Stankiewicz 2002, p. 45]. This phenomenon is faced not only by transnational corporations but also by domestic enterprises, both large and those belonging to the SME sector. In order to face this challenge Polish enterprises

undertake a number of activities aimed at building their effective competitive advantages. One of these advantages is creating and developing their own innovation potential thanks to which they are able to create and commercialise their innovations effectively.

As regards the second area, a mention should be made that the concept of the hidden champions of the contemporary economy is taken from H. Simon's works [Simon, 1999; Simon, 2009]. Its essence may be described by the statement, according to which, the observation of the processes of the contemporary global business allows the formulation that apart from large transnational corporations also another group of companies that operates behind a veil of discretion plays a crucial role in today's business. That group is referred to as 'the hidden champions' and consists of companies that escape various research and analyses. The majority of the hidden champions are entities that belong to the sector of medium-sized and small businesses. Except from being unknown (which is frequently the effect of their conscious decisions), another characteristic thing is that they occupy dominating or leading positions on their global markets. According to the assumptions of H. Simon's concept, the company that falls into the 'hidden champion' category has the following characteristics [Simon, 2009, p. 35]:

- takes the first, second or third position on the global market, or the first position on its continent – its market position is primarily dependent on its market share (or on its relative share),
- its revenue does not exceed three billion Euros,
- it has got little popularity in the public awareness (it stays anonymous).

H. Simon also indicates that the hidden character of this category of companies is in a clear contrast to the position that they occupy on their markets. Their market share on the global market is rarely below 50% and some of them have the market share reaching as much as 70-90% of the market. On average, their market share is usually twice bigger than their largest competitors' [Simon, 2009, p. 23]. The global list of the hidden champions developed by H. Simon includes approximately 2,000 of them and is still growing [Simon, 2009, p. 39].

The third area discussed includes the concept of the company's innovative potential. It needs to be emphasized at the beginning that in the context of the hidden champions of the contemporary business, innovation itself, as pointed out by H. Simon, constitutes one of the pillars forming their competitiveness. The concept of the company's innovative potential is defined in a variety of ways in subject literature. Some definitions describe the concept very narrowly, other define it as part of an extensive model of managing innovation [Poznańska 1998, p. 40; Żołnierski 2005, p. 6; Cohen, Lewinthal 1990, p. 128;

Rothwell, Zegveld 1985, p. 50]. As regards the resource-based theory of the company [Penrose 2000; Prahalad, Hamel, 1990; Barney 2001], the company's innovative potential is understood as the resources that the company should have at its disposal in order to create and commercialize innovations effectively [Popławski, Sudolska, Zastempowski 2008, pp. 147-151; Zastempowski 2010, pp. 113-118, and 153]. In other words, this is a peculiar configuration of material and immaterial resources which, if built and developed properly, enable the company to implement innovations on the market effectively.

At the junction of the three problems a question arises: 'how do hidden champions of Polish economy perceive the present globalisation processes in the context of building their innovation potential? Answering the questions is the objective of the present paper.

Research methodology

The empirical part of the research, the fragment of which is presented below, was conducted in 2010 within a research project of the Ministry of Science and Higher Education, no. N N115 008237 titled: 'Immaterial values as a source of the hidden competitive advantage of the hidden champions of the Polish economy' realized at the Faculty of Economic Sciences and Management, Nicolaus Copernicus University in Toruń (Grego-Plner, Popławski, Zastempowski 2011).

Taking H. Simon's definition of the hidden champions of contemporary business as a starting point, a definition of the hidden champion of the Polish economy was developed. It was proposed that such a company should meet the following criteria:

- it takes the first, second or third position on the European market and the position of a leader on the Polish market,
- its revenue does not exceed three million Euros,
- it has got little popularity in the public awareness (it stays anonymous).

The main empirical research was conducted in cooperation with the Institute for Researching Public Opinion 'Homo Homini' Sp. z o.o. from Warsaw. The initial list of the Polish hidden champions included 71 entities – that was the intended target sample. Eventually, the research was based on the group of 41 Polish hidden champions. The respondents were top managers from those companies (such as board presidents, board members, managing directors or executive directors).

Empirical research results

As was mentioned in the introduction, globalisation is an extensive and very complex process taking place not only in the economic sphere but also in the

social sphere. Many researchers treat it as a fundamental process that is shaping the world of the twenty-first century. These processes are encountered not only by transnational corporations but also by domestic companies, big and small, including those from the SME sector and hidden champions. One of the ways to face the challenging globalisation phenomenon is to keep raising one's own innovation level by building an adequate structure of innovation potential. Therefore, an attempt has been made to determine a way in which the globalisation processes in the contemporary economy impact the importance of specific resources of hidden champions of Polish economy on building their innovation potential.

In order to conduct the empirical part of the research, it appeared necessary to propose a unique approach to the problems and classification of resources possessed by the hidden champions of the Polish economy. Therefore, for the purposes of the classification and analysis of their innovative potential the whole of the possessed material and immaterial resources were divided into the following six groups:

- physical,
- reputational,
- organizational,
- financial,
- human and intellectual,
- technological.

Also, there were identified some elements within the analysed groups, that means the possible constituents of the innovative potential of the hidden champions of the Polish economy. Attempts were made to define them in a way that would allow incorporating possible resource constituents identified into one of the six categories. It must be emphasised that the analysis of possible constituents of the innovative potential of the Polish hidden champions was made with the assumption that, on the one hand, their list is not complete and some other constituents worth researching could be added. However, on the other hand, the list is extensive enough to form the basis for researching the innovative potential of the hidden champions of the Polish economy.

In order to carry out an analysis of the importance of specific constituents of resource spheres of hidden champions of Polish economy for creating and implementing innovations, a five-grade scale was applied. The scale is presented in table 1.

Tab. 1. Scale of the impact of globalisation on the importance of specific resource constituents in building the innovation potential of the researched children champions.

5	A definite growth of importance
4	Rather a growth of importance
3	No change
2	Rather a decrease in importance
1	A definite decrease in importance

Source: elaborated by the author.

In order to determine a final direction of the change of importance of each assessed basic constituent, a weighted arithmetical average was calculated and it was named as an 'S impact factor'. The results obtained for specific function-resource spheres are shown in table 2.

Tab. 2. Impact of globalisation on the importance of specific resource constituents in building the innovation potential of the researched children champions.

Elementary constituents of resources		Impact factor S*
I. Physical resources		
1	Access to infrastructure	3.90
2	Possessed machinery and equipment	3.78
3	Access to sources of supply	3.51
4	Density and range of the company's own distribution network	3.46
5	Density and extent of warranty and service points	3.29
6	Convenient location in relation to the sources of supply	3.17
7	Possessed land	3.15
8	Possessed layers of natural resources	3.12
9	Possessed buildings and structures	3.07
Average		3.38
II. Reputation resources		
1	Company's reputation	3.73
2	Ability to attract, develop and retain the most talented employees	3.73
3	Possessing patents and inventions	3.71
4	Successful implementation of the assumed levels of strategy	3.71
5	Perceived quality of enterprise products	3.68
6	Possessing a loyal customer base	3.68
7	Possessing well-known product brands	3.56

8	Perceived innovativeness of the company	3.54
9	The market value of the company	3.49
10	Clearness of the company's development strategy	3.39
11	Perceived quality of customer relationship management	3.37
12	Credibility of the company in the opinion of the environment	3.34
13	Perceived strength of the financial impact	3.27
14	Perceived quality of the distribution network	3.24
15	Perceived quality of employees	3.24
16	Possessing a certificate of product quality (e.g., 'Q', 'CE', 'And Now – Poland')	3.22
17	Perceived Corporate Social Responsibility	3.20
Average		3.48
III. Organizational Resources		
1	Flexibility of the organizational structure	4.24
2	Scope of the internationalization of the company's activities	4.00
3	Possessing unique skills	3.95
4	Efficiency of operational management	3.78
5	Effectiveness of relationships with suppliers and co-operators	3.71
6	Efficiency of customer relationship management	3.68
7	Possessed systems of managing the entire company	3.66
8	Ability to monitor the company's environment	3.63
9	Company's ability to learn	3.63
10	Centralization of decision-making	3.61
11	Knowledge management in the company	3.61
12	Possessed quality assurance systems (e.g. ISO, HACCP, QS9000, TQM)	3.59
13	Efficiency of an internal information system	3.59
14	Company's organizational culture	3.54
15	Possessed strategy for development	3.54
16	Degree of the control of the company's product sales through its distribution channels	3.54
17	Using services of consulting firms	3.54
18	Impact of marketing on product design and changes in technology	3.54
19	Possessed information exchange systems	3.51
20	Networks and alliances made	3.49
21	Lasting cooperation with scientific and advisory institutions	3.49
22	Possessing a company mission statement known to all	3.46

23	Company size	3.44
24	Using services of business support institutions	3.44
25	Scope of using integrated information systems of management support	3.44
26	Transparency and clarity of the organizational structure	3.41
27	Using a specialized marketing consulting	3.41
28	Use of collective ways of solving problems	3.41
29	Using outside specialist financial advice	3.39
30	Possessed systems of managing various functions of the company (e.g., R&D, logistics, manufacturing, finance, distribution)	3.39
31	Decentralization of decision-making	3.37
32	Level of computerization of quality systems in use	3.37
33	Applied systems of improving the quality of processes and products	3.32
34	Applied incentive systems in maintaining high product quality	3.29
35	Level of computerization of financial and accounting activities	3.27
36	Level of computerization of logistics	3.27
37	Applied managerial accounting systems	3.24
38	Level of computerization of marketing activities	3.20
39	Relationships determining work climate	3.20
40	Ability to create a lobby supporting the company's activities	3.15
41	Informal relationships with decision makers from the environment	3.15
Average		3,50
VI. Financial resources		
1	Size of R&D budget	4.24
2	Access to external sources of financing	3.76
3	Budget for marketing activities	3.71
4	Company's financial potential	3.68
5	Creditworthiness	3.51
6	Ability to recover amounts	3.39
7	Generation of cash	3.29
8	Possibility of applying a flexible pricing policy	3.24
9	Ability to increase the financial resources at the cost lower than the average	3.20
10	Ability to raise capital	3.10
Average		3.51
V. Human and intellectual resources		

1	Ability to predict changes in the markets served	4.07
2	Employees' level of education	4.05
3	Knowledge and skills of personnel employed in R&D	4.05
4	Knowledge of and skills to design new technologies	4.02
5	Knowledge, experience and abilities of engineers	3.98
6	Knowledge and ability to create new products	3.90
7	Knowledge of foreign languages among managerial staff	3.88
8	Knowledge of and skills in improving the quality of products and processes	3.88
9	Ability to anticipate the needs, preferences and behaviours of customers	3.88
10	Technical culture of employees	3.85
11	Knowledge of the current situation on the markets served	3.85
12	Possessed and cumulated knowledge (patents and intellectual property rights protection, trade secrets, etc.)	3.85
13	Knowledge of customers' needs, preferences, and behaviours	3.83
14	Knowledge of the current situation on the supply market and the ability to anticipate future changes	3.83
15	Employees' creativity	3.80
16	Ability to gauge the effectiveness of the strategy	3.80
17	Knowledge and skills of managerial staff	3.78
18	Knowledge and skills of sales staff	3.76
19	Ability to monitor the company's macro-environment	3.76
20	Knowledge and skills of marketing staff	3.73
21	Knowledge of competitors and their ways to compete	3.73
22	Knowledge and ability to apply the philosophy of TQM	3.71
23	Attitudes towards innovation among managerial staff	3.68
24	Knowledge of foreign languages among employees	3.68
25	Leadership skills of managerial staff	3.68
26	Ability to collect and use knowledge	3.68
27	Ability to anticipate changes in technology	3.68
28	Productivity of employees	3.66
29	Attitudes towards changing managerial staff	3.66
30	Degree of involvement of top management in the implementation of quality programs	3.66
31	Knowledge and skills of logistics staff	3.66
32	Openness of employees to change	3.63

33	Experience in the implementation of innovative projects	3.63
34	Ability to plan income and expenses	3.63
35	Employees' willingness to improve their skills	3.61
36	Knowledge and skills of product managers	3.61
37	Ability to formulate and implement strategies	3.56
38	Experience and contacts from the past	3.56
39	Attitudes towards innovation among other employees	3.54
40	Systems used for recruitment and selection of staff	3.51
41	Attitudes to changing other employees	3.51
42	Knowledge of innovation support instruments offered by business institutions and the ability to use them	3.51
43	Knowledge of business strategy among employees	3.49
44	Employees' pro-quality awareness	3.49
45	Ability to take risks by senior management	3.49
46	Knowledge and skills of the finance and accounting department	3.49
47	Existing system of cultural values in the company	3.49
48	Applied systems of motivating employees	3.46
49	Attitude of respect for the customer and his needs	3.46
50	Applied training systems	3.44
51	Employees' attitudes - the belief in success	3.44
52	Employee loyalty to the company	3.41
53	Existence of a 'spirit of cooperation' among employees	3.39
54	Applied incentive systems for managerial staff	3.37
55	Willingness to take risks	3.27
56	Ability to apply an integrated set of marketing instruments	3.27
57	Existence of a 'spirit of competition' among employees	3.22
Average		3.66
VI. Technological resources		
1	Flexibility of the possessed machinery	4.34
2	Condition of the possessed machinery	4.12
3	Possessing the company's own R&D unit	4.05
4	Modern technical equipment of the R&D unit	4.02
5	Advanced technologies	4.00
6	Level of computerization of R&D work	3.85
7	Level of automation and robotisation of manufacturing processes	3.66
8	Range of horizontal integration of production activities	3.61

9	Level of computerization of the production process	3.61
10	Possibility of expansion of production capacity	3.49
Average		3.88

* Value of the S factor above 4 is in shown in the table in bold type.

Source: compiled on the basis of the outcome obtained from the empirical research

Analysing the results obtained in the first of the evaluated groups, namely the physical resources group, it should be noted that the examined Polish hidden champions indicated in a decisive manner that as a result of the on-going processes of globalization, in terms of building their innovation potential, there will be no increase in the importance of any of the analysed constituents. However, one of them was almost reached the border value. The constituent was 'access to infrastructure'.

A similar situation occurred in the case of the resources assigned to the group of reputational resources. Here, too, according to the hidden champions under scrutiny, the role of any of the 17 assessed resource constituents will not rise significantly due to the globalization process.

In the group of organizational resources, the responding hidden champions, pointed to the increasing importance of two of the 41 resource constituents covered by the research. These constituents were 'flexibility of the organizational structure' and 'scope of the internationalization of the company's activities'. 'Possessing unique skills' almost reached the value of four.

In the group of financial resources respondents paid attention to one resource constituent, namely, to the size of the budget allocated to R&D.

Definitely more resources the importance of which for building the innovation potential will increase due to globalization were contained in the groups of human and intellectual resources, and technology resources. In the former group, the Polish hidden champions pointed to the growing role of four resources and these were the following: 'ability to predict changes in the markets served', 'employees' level of education', 'knowledge and skills of personnel employed in R&D', and 'knowledge of and skills to design new technologies'. Other two resources of the group almost reached the border value ('knowledge, experience and ability of engineers' and 'knowledge and ability to create new products').

In the group of technological resources the constituents whose importance will increase as a result of globalization were the following: 'flexibility of the possessed machinery', 'condition of the possessed machinery', 'possessing the company's own R&D unit', 'modern technical equipment of the R&D unit',

and 'advanced technologies'. Close to the border value was another resource constituent – 'degree of the computerization of R&D work'.

Conclusions

The empirical research presented above of Polish chidden champions conducted in the area of the impact of globalisation on the process of creating and commercialising innovation allows the formulation of a few conclusions.

Firstly, looking at the analysed constituents of the resource spheres through the prism of the division into material and immaterial resources, it can be seen that the role of the latter is growing. Practically in all the surveyed spheres the researched chidden champions indicated the growing position of knowledge and its importance.

Secondly, due to globalisation processes, the impact of the elementary factors of the technology sphere on building innovative potential will increase most.

Thirdly, according to the surveyed chidden champions of Polish economy, the factors whose influence on creating innovation will increase most include the following: flexibility of the possessed machinery, flexibility of the organizational structure and size of R&D budget.

Bibliography

- Barney J. (2001), *Resources-Based Theories of Competitive Advantage: A Ten-Year Retrospective on the Resource-Based View*, „Journal of Management”, nr 27.
- Cohen W.M., Lewinthal D.A. (1990), *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*, „Administrative Science Quarterly”, nr 35.
- Daszkiewicz N. (2004), *Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce*, Scintific Publishing Group, Gdańsk.
- Giddens A., *Global Economy and Political Governance*, Forum, EFMD, no. 2, 2000.
- Grego-Planer D., Popławski W., Zastempowski M. (2011), *Niematerialne wartości źródłem ukrytej przewagi konkurencyjnej tajemniczych mistrzów polskiej gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Luttwak E., (2000), *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- McGrew A.G. (1992), *Conceptualizing Global Politics*, [w:] A.G. McGrew (red.), *Global Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Penrose E.T., (2000), *The Firm in Theory*, [w:] D.J. Storey (red.), *Small Busienss. Critical perspectives on business and management*, Routledge.

-
- Popławski W., Sudolska A., Zastempowski M. (2008), *Współpraca przedsiębiorstw w Polsce w procesie budowania ich potencjału innowacyjnego*, TNOiK, Toruń.
- Poznańska K. (1998), *Uwarunkowania innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Prahalad C.K., Hamel G. (1990), *The Core Competence of the Corporation*, „Harvard Business Review”, May-June.
- Rothwell R., Zegveld W., (1985), *Reindustrialization and Technology*, Longan.
- Simon H., (1999), *Tajemniczy mistrzowie. Studia przypadków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Simon H., Dietl M. (2009), *Tajemniczy mistrzowie XXI wieku. Strategie sukcesu nieznanych liderów na światowych rynkach*, Difin, Warszawa.
- Stankiewicz M.J. (2002), *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalnych*, Tnoik, Toruń.
- Sundram A.S., Black J.S. (1995), *The International Business Environment. Text and Cases*, Prince Hall, Englewood Cliffs.
- Zastempowski M. (2010), *Uwarunkowania budowy potencjału innowacyjnego polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Zorska A. (1998), *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Żołnierski A. (2005), *Potencjał innowacyjny polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa.

